UNIVERSITÉ DE DIJON. — FACULTÉ DE DROIT

DU VOTE

DANS LES

ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Soutenue devant la Faculté de droit de l'Université de Dijon le vendredi 29 Novembre 1912, à 1 h. 1/2 du soir

PAR

Louis DUBOIS

Président : M. DELPECH, *Professeur*

Suffragants : MM. DESLANDRES, *Professeur*
DOLLÉANS, *Professeur-Adjoint*

PARIS
JOUVE & Cie, IMPRIMEURS-ÉDITEURS
15, RUE RACINE (VIe)

1912

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE DIJON. — FACULTÉ DE DROIT

DU VOTE

DANS LES

ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES
ET ÉCONOMIQUES

Soutenue devant la Faculté de droit de l'Université de Dijon
le vendredi 29 Novembre 1912, à 1 h. 1/2 du soir

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

PAR

Louis DUBOIS

Président : M. DELPECH, *Professeur*

Suffragants : MM. DESLANDRES, *Professeur*
DOLLÉANS, *Professeur-Adjoint*

PARIS
JOUVE & Cie, IMPRIMEURS-ÉDITEURS
15, RUE RACINE (VIe)

1912

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535717_0047

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

ET DE MA MÈRE

DU VOTE

DANS

LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES[1]

INTRODUCTION

NATURE JURIDIQUE DU VOTE — INTÉRÊT DE CETTE ÉTUDE — CARACTÈRES DU VOTE

La première question qui se présente à l'esprit, lorsque l'on étudie le vote des assemblées parlementaires, c'est celle de la nature du vote. Au point de vue de la terminologie courante, la réponse est aisée : le vote est l'expression d'un avis, ou mieux d'une volonté. L'individu qui vote exprime son opinion sur une question qui lui est posée (juré), ou fait usage d'un pouvoir qui lui est confié : pouvoir de désignation, par exemple (vote de l'électeur). L'assemblée qui émet un vote agit de même, elle émet un avis (referendum consultatif), ou exprime une volonté (délibération d'un conseil municipal, d'un conseil général, etc...).

1. La plus grande partie des renseignements et des documents que nous avons utilisés au cours de cette étude ont été empruntés au très important ouvrage de MM. F. Moreau et J. Delpech, cité d'autre part, et aux *Articles et chroniques constitutionnelles de M. Delpech* parus dans *la Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*.

Mais, si c'est là tout ce qui saute aux yeux dès l'abord, il semble que cette notion soit bien vague. Quelle est la nature juridique de l'acte de vote? Le problème a évidemment une grave importance car l'opération de vote produit, dans le domaine juridique, des effets importants. Lorsqu'une majorité s'est prononcée et par cela seul qu'elle s'est prononcée, une élection est validée, un président ou un questeur sont élus, un ministère est tenu de démissionner, un texte devient loi, une portion du domaine public est classée, etc... Or il apparaît tout de suite que toutes ces opérations réalisées par le vote, n'ont pas la même nature juridique, qu'il se peut même qu'elles ne soient pas des actes juridiques. Est-ce donc que le vote n'a pas toujours la même nature?

Il faut distinguer, si l'on veut quelque peu préciser, entre le vote individuel de chaque membre de l'assemblée et le vote collectif de l'assemblée elle-même, ou groupement des votes des membres de la majorité.

Si l'on s'en tient au vote individuel du membre de l'assemblée, vote du député ou vote du sénateur, il semble qu'il ait toujours la même nature. Il ne produit jamais, par lui-même, d'effet juridique. C'est un acte de volonté qui n'a de valeur que lorsqu'il se rencontre avec d'autres actes de volonté identiques, émanés des autres membres de l'assemblée, et en quantité suffisante. Les règles du quorum et de la

majorité n'ont pas d'autre signification. Exiger un quorum, c'est déclarer qu'aucun vote ne pourra être émis, aucune délibération prise que s'il existe un certain nombre de votants au moins éventuels. Fixer une règle majoritaire, c'est déclarer qu'aucun vote individuel n'aura d'efficacité que s'il est conforme à une majorité absolue ou relative de votes conformes. Tous les votes individuels sont donc conditionnés par les votes individuels, en même temps qu'ils les conditionnent ; un vote dans une assemblée n'a d'efficacité que par un autre vote, c'est ce que certaines doctrines nouvelles du droit public appellent un acte condition (1).

Si telle est bien la nature du vote individuel, — et il semble que l'analyse soit exacte, — il en résulte que le vote collectif, de la majorité ou de l'assemblée, n'a pas, lui, une nature juridique spéciale. Le résultat produit l'est par la volonté individuelle de chaque membre, conditionnée ainsi qu'il vient d'être dit, mais non par une soi-disant volonté collective qui n'existe pas. On ne peut, en effet, parler de la volonté d'une assemblée, mais seulement de la volonté des membres qui la forment. Ainsi ne saurait-on dire comme on le fait quelquefois, que le *vote* de la majo-

---

1. V. Jèze, *Principes et documents du droit administratif*, p. 33 et sv., p. 65 et sv. ; Duguit. — *Manuel du Droit constitutionnel*, p. 220 et s.

rité est une décision. Le vote de la majorité n'existe pas. S'il semble qu'une Chambre fasse des actes d'administration, de législation, de juridiction, de direction gouvernementale, en fait c'est chacun des membres de cette Chambre qui agit comme administrateur, législateur, juge, homme politique, et il faudra conclure que la nature juridique du vote varie selon la nature de l'opération qu'il s'agit d'accomplir. L'assemblée fait-elle une loi ? le vote individuel est un acte législatif, l'assemblée procède-t-elle à une désignation ? le vote est un acte de nomination ; à une validation d'élection ? le vote est un acte juridictionnel, etc..., etc... (1). Seulement les effets de ces actes juridiques accomplis sous forme de vote sont subordonnés à l'accomplissement de certaines conditions qui sont précisément les modalités du vote.

Ce sont ces modalités que nous projetons d'étudier, ou du moins les principales d'entre elles.

* * *

Quel est l'intérêt pratique de cette étude ?

Il apparaît nettement à la seule considération des

---

1. On voit que nous adhérons ici à la théorie de M. Duguit *l'État, le droit objectif et la loi positive*, t. I, 1901, p. 403 et s. et *Traité de Droit constitutionnel*, 1911, t. I, p. 242 et s.), qui nous paraît avoir démontré l'inexistence de l'acte collectif,

modalités principales du vote. Ainsi, d'ordinaire, et notamment au Parlement français, le vote revêt trois caractères essentiels : 1° il est public, en ce sens que sauf certaines exceptions assez rares, nos parlementaires ne conservent pas l'incognito et que ce n'est pas une majorité anonyme qui dicte sa volonté au pays. La publicité est garantie par la présence d'étrangers dans les tribunes, et par l'insertion de l'opinion de chacun des votants dans les colonnes de *l'Officiel ;* 2° il est majoritaire, en ce sens que pour qu'il ait décision, il faut la majorité plus un, des votants qui déclarent vouloir s'y ranger ; 3° enfin il est personnel, en ce sens qu'en principe, le député ou le sénateur ne peut donner mandat régulier à un de ses collègues de disposer valablement de ce bulletin et conserve toujours le droit de rectification après le scrutin, si on a voté pour son compte et contre ses intentions.

Or, de ces trois caractères, il apparaît nettement que le caractère majoritaire est le plus important à considérer, et que les deux autres ne sont que ses corollaires. Cela ressort, croyons-nous, des considérations générales qui suivent.

L'impossibilité matérielle où se trouvent les démo-

---

intermédiaire entre l'acte unilatéral et le contrat, constitué par la réunion de volontés convergentes et identiques, et tirant sa force obligatoire de cette coïncidence de volontés.

craties modernes de recourir aux procédés de gouvernement direct, est peut-être moins absolue dans le domaine législatif que dans le domaine exécutif ou administratif. La pratique du referendum, au moins sous la forme du referendum approbatif, se concevrait à la rigueur, en matière constitutionnelle, ou lorsqu'il s'agit de consulter la volonté nationale sur des problèmes graves et des solutions nettes. Dans certains pays parlementaires, et notamment en Angleterre, le droit de dissolution a pu servir à réaliser une consultation populaire, comme une sorte de succédané du referendum. Mais, ce sont là circonstances exceptionnelles. En règle générale, là où règne la forme représentative du gouvernement, les représentants décident et veulent au nom et pour le compte des représentés ; ce qu'ils veulent et décident est voulu et décidé par le Souverain. Sans doute, la théorie classique affirme que la souveraineté réside uniquement dans la Nation et que les représentants n'en ont que l'exercice, mais en fait tout se passe comme si le pouvoir de décision leur appartenait en propre, car leur volonté, une fois qu'elle s'est élaborée et qu'elle a été déclarée suivant certaines formes déterminées, est définitive, ne rencontre aucune autre volonté qui puisse lui faire obstacle, et possède la force nécessaire à se réaliser.

Il en est ainsi notamment des assemblées parle-

mentaires, soit qu'elles remplissent leur rôle proprement législatif, c'est-à-dire qu'elles élaborent des règles de droit, soit qu'elles accomplissent un de ces actes de haute administration : aménagement du budget ; déclarations d'utilité publique, etc... ; par lesquels elles participent à la puissance exécutive ; soit qu'elles remplissent leur mission de contrôle sur les actes du pouvoir exécutif : interpellations, questions, etc., etc...

Dans toutes ces manifestations de leur activité, les assemblées parlementaires semblent posséder une âme et une voix. « La Chambre a voulu, le Sénat a refusé, le Parlement s'est décidé... » A s'en tenir aux faits tangibles, on n'aperçoit qu'une seule chose dans la soi-disant volonté des assemblées représentatives : l'élaboration d'une majorité dont l'opinion et la volonté sont tenues pour équivalentes à l'opinion et à la volonté de l'assemblée. Il y a là un phénomène fatal et un résultat inévitable. Les organes de l'État doivent agir, et tout organe collégial ne peut avoir de volonté que par le dégagement d'une majorité ou d'une unanimité. L'unanimité ne saurait être pratiquement obtenue, si ce n'est par des procédés à la fois enfantins et illusoires, tels que la privation de nourriture et de liberté, que l'on prétend encore parfois employer dans les conclaves, ou dans les réunions du jury anglais, et qui n'aboutiraient, en

somme, s'ils étaient d'une pratique courante, qu'à violenter et à vicier le consentement des membres de l'organe collégial qui les pratiquerait. En fait, partout et toujours c'est avec la règle majoritaire qu'il faut compter dans les assemblées représentatives.

C'est parce qu'elle se présente comme indispensable que la règle majoritaire ne soulève pas trop d'objections. En soi, elle se ramène à la force brutale. Le fait que 51 individus sont d'un avis opposé à l'avis de 49 autres ne prouve nullement qu'ils soient dans le vrai, et l'on voit souvent une faible minorité représenter le droit, la justice, la raison. Le sophisme bien connu de Rousseau, selon lequel la majorité dégage toujours la volonté et l'utilité communes, parce que les membres de la minorité se trompent eux-mêmes lorsqu'ils ne sont pas d'accord avec la majorité (1), a, dès longtemps, été percée à jour. La majorité n'est qu'un procédé matériel qui n'est en soi ni bon ni mauvais, qui, lorsqu'il s'agit de collèges nombreux, et par suite incompétents, est plus souvent mauvais que bon.

Aussi, partout où cela est possible tend-on à substituer, à la loi majoritaire, des procédés plus savants et moins aveugles. Là où le mal s'est plus nettement fait sentir, — parce que le collège était le plus nombreux et que la masse, c'est-à-dire la médiocrité,

1. *Contrat social*, L. IV. ch. II.

pesait sur l'élite de toute la lourdeur de sa médiocrité, — dans les élections législatives, on a dès longtemps cherché le moyen d'empêcher l'écrasement des minorités par le système du vote plural, du vote cumulatif, de la représentation proportionnelle. Mais, ce ne sont là que des palliatifs, il arrive toujours un moment où le recours à la majorité s'impose comme étant le seul moyen pratique de dégager le sens de la volonté collective et il en est précisément ainsi au scin des assemblées. Fût-on parvenu à instituer pour l'élection des assemblées parlementaires un système de proportionnelle d'une exactitude mathématique, qu'il faudrait bien toujours en revenir pour les travaux qui s'effectuent dans le sein même des assemblées, à la loi majoritaire. C'est même là ce qui fait que beaucoup de bons esprits n'attendent pas de l'établissement de la représentations proportionnelle en France, tous les bons résultats que ses promoteurs en font espérer. Les minorités pourront bien avoir le nombre d'élus qui correspond à leur force numérique, elles n'en courent pas moins le risque de voir leurs droits méconnus dans les Chambres par une majorité intransigeante.

Le seul avantage que procurent sûrement la représentation des minorités ou l'élection proportionnelle, c'est d'assurer aux parties un effectif respectable et une influence assez considérable pour que, dans les

débats parlementaires, les marchandages soient plus loyaux, et la résistance plus efficace. Mais s'il est inévitable de subir la loi majoritaire, on peut tout au moins désirer que le dégagement de cette majorité se fasse dans des conditions de netteté, de précision, d'honnêteté telles, que ce soit véritablement de majorité qu'il s'agisse, et qu'on ne coure pas le risque de voir une minorité brouillonne, audacieuse et violente imposer sa volonté à la majorité. Il est souvent pénible de subir cette loi du nombre, mais il deviendrait tout à fait odieux de supporter la tyrannie d'une majorité purement apparente. Il s'en faut, cependant, que ce résultat soit invraisemblable. On a démontré qu'avec le scrutin d'arrondissement uninominal et direct la chose se produit souvent, que le vote des lois les plus importantes est souvent obtenu par une majorité de représentants qui n'ont groupé sur leur nom qu'une minorité de représentés, de telle sorte qu'à ne considérer que le corps électoral, c'est une minorité qui fait la loi à la majorité (1). Encore faut-il que dans les assemblées issues de ce suffrage inorganique et faussé, les majorités ne puissent être truquées ou simplement apparentes.

---

1. Ainsi la loi sur la séparation des Églises et de l'État fut votée le 3 juillet 1905 par 341 députés représentant 2.647.315 électeurs, alors que le corps électoral compte environ 11 millions d'électeurs, et la nation 40 millions d'individus.

De ce premier point de vue, tout de pratique et d'équité, il apparaît que l'étude du vote des assemblées politiques présente un intérêt certain. Au sens collectif, nous l'avons dit, le « vote », en effet, c'est simplement l'opération matérielle destinée à faire apparaître la majorité, et en cherchant au cours de cette étude le mécanisme du vote, nous aurons à apprécier les procédés de votation, en tant qu'ils permettent de dégager la majorité et de fixer le sens de la volonté de la majorité. C'est en ce sens que nous disons que les caractères de personnalité et de publicité du vote, ne sont qu'accessoires à son caractère majoritaire, et c'est par l'étude de ce caractère majoritaire que nous commencerons cette étude.

CHAPITRE PREMIER

LE VOTE EST MAJORITAIRE

Première Section. — *Modalités du vote majoritaire. Quorum. Majorité absolue et majorité renforcée.*

Section II. — *La nomination des grandes commissions par l'élection proportionnelle.*

Section Première

Le vote est majoritaire. Cela signifie-t-il qu'il suffit pour que le vote soit considéré acquis, qu'il réunisse une majorité quelconque ? Pas nécessairement.

Tout d'abord, on ne veut pas d'ordinaire que le vote n'émane que d'un nombre infime de représentants, et pour y remédier, on a recours à l'exigence d'un certain quorum, c'est-à-dire qu'on exige, non seulement pour le vote, mais même pour qu'une assemblée politique puisse délibérer, et entrer en

séance, qu'un nombre raisonnable de membres soient présents. L'obligation du quorum a donc pour contre-coup d'assurer indirectement une majorité suffisante pour que l'opinion publique ne soit pas portée à considérer la décision prise comme dérisoire. Ce n'est là, d'ailleurs, qu'un des aspects de la théorie du quorum, mais c'est le seul qui nous intéresse pour le moment (1).

Les assemblées politiques modernes (ceci est un des effets de l'accroissement général du pouvoir politique des Parlements) ont, sinon des sessions perpétuelles, du moins des sessions longues, périodiques et ordinaires, pendant la durée desquelles elles se réunissent tous les jours, parfois même deux fois par jour, lorsque l'urgence oblige à multiplier les séances, qu'il s'agit d'une discussion importante, ou que l'on est en retard pour voter le budget. On ne peut exiger, et il serait d'ailleurs matériellement impossible, que tous les membres de l'assemblée soient présents à toutes les séances, les cas de maladie, les affaires, les intérêts de famille, parfois la simple négligence, mettent obstacle à l'assiduité. Pour rendre possible le fonctionnement d'une assemblée, il est donc nécessaire de fixer un chiffre

1. Nous aurons l'occasion d'y revenir à l'occasion dé la personnalité du vote, notamment.

de membres dont l'intervention sera considérée comme suffisante, mais aussi comme nécessaire à la validité des actes de l'assemblée : ce chiffre, c'est le *quorum*. Il est censé représenter toute l'assemblée, y compris les absents. C'est une présomption fondée sur des exigences de fait.

Une certaine analogie existe donc encore, de ce point de vue, entre le quorum et le principe majoritaire qui regarde comme opérante la volonté de la seule majorité. Le quorum considère l'activité d'une fraction de l'assemblée comme équivalente à l'activité de l'assemblée toute entière. Mais, il ne faut pas que la fraction soit invraisemblable.

Dans certains pays, on exige des quorums très élevés parce qu'on pense que l'idéal consiste dans la présence de tous aux séances et qu'il faut chercher une solution qui s'en rapproche le plus possible. En France, au Sénat et à la Chambre des députés, il est fixé à la majorité absolue du nombre légal de l'assemblée (1). Il n'a pas toujours été aussi élevé. Sous la Constituante de 1789 qui comptait 1145 membres, le quorum n'était que de 200 membres et le règlement exigeait seulement qu'ils fussent présents à l'ouverture de la séance Il reste fixé à 200 membres sous

1. Règlement du Sénat. Article 58. Règlement de la Chambre des Députés. Article 95.

la constitution du 14 septembre 1791 ; l'assemblée compte alors 745 membres, et sous la Convention, qui permet d'exiger l'appel nominal quand il n'y a pas au moins de 200 membres présents à la fin de la séance. Il se relève sous la constitution de l'an III, et devient de la moitié plus un, du nombre légal des membres, dans le Conseil des Anciens, et de 200 dans le Conseil des Cinq-Cents. Il est porté aux deux tiers de l'effectif des assemblées en l'an VIII, au Sénat, au Tribunat et au Corps législatif. L'article 16 de la Charte déclara que la loi serait votée par la majorité de chacune des Chambres. La Chambre des pairs exigea le quorum du tiers des membres présents et la Chambre des députés la présence de la majorité pour la validité des votes. Avec la Révolution de 1848, le quorum se maintint au tiers légal des 900 membres dont se composait l'Assemblée nationale. La constitution du 4 novembre déclara dans son article 4 que la majorité des membres, égale à la moitié plus un, formerait aussi le quorum. Sous l'Empire, le règlement du Sénat (art. 98) et de la Chambre des députés (art. 84) exigèrent la présence de la majorité absolue du nombre légal : le quorum est invariable ; il ne peut changer que quand une nouvelle loi augmente ou diminue le nombre des membres de chaque assemblée. Ainsi pour la Chambre des députés, qui comptait 533 membres à l'époque où fut adopté son règlement

le quorum était de 267. Il monta à 276 quand le nombre des députés fut de 557; enfin, le 13 février 1889, le nombre de 576 députés portait le quorum à 289. Il est actuellement de 151 membres au Sénat, et de 296 membres à la Chambre des députés.

Si l'exigence d'un quorum se conçoit, il ne s'ensuit pas que la présence d'un grand nombre de représentants aux séances soit toujours sans inconvénients. La tâche des assemblées est parfois plus efficacement remplie lorsqu'on laisse agir les plus capables et les plus compétents et qu'on n'entrave pas leur œuvre par une débauche de discours, de propositions et de scrutins qui font perdre un temps précieux et ne conduisent à aucun résultat. C'est du grand quorum que vient en partie le besoin qu'éprouvent certains membres de faire connaître leur présence par des interruptions ou des interpellations inutiles ou hors de propos. Beaucoup, que l'exigence du quorum oblige à intervenir comme par force, ne se résignent pas volontiers à jouer le rôle de simples spectateurs ou de machines à voter; ils veulent participer à la discussion en quelque manière.

A côté de l'idéal du nombre, il y a donc à considérer le bon fonctionnement de l'assemblée dans l'accomplissement de sa tâche; or, c'est le petit nombre qui toujours fait la meilleure besogne et certains réglements des communes anglaises par-

lementaires, quoique très nombreuses, se sont inspirés de cette idée. La Chambre accomplit vite les tâches les plus variées grâce à son quorum très petit (40 à 64 membres). On ne voit guère intervenir aux séances que les seuls membres qui, grâce à leur compétence sont à même de prendre une part efficace aux travaux de l'assemblée. Le plus grand nombre, au contraire, n'intervient que dans des circonstances exceptionnelles quand il s'agit de questions intéressant la nation entière et ne demandant pas une compétence technique.

Mais, l'on peut reprocher aux faibles quorums de donner aux minorités actives et entreprenantes le moyen d'escamoter les fonctions de l'assemblée ; le danger peut être évité au moyen de dispositions réglementaires établissant que les discussions ne pourront intervenir que sur un ordre du jour connu par l'assemblée et déterminé par elle à l'avance (1) ;

1. Le quorum du Sénat et de la Chambre étant fixé à la majorité absolue du nombre légal des membres de l'assemblée, c'était une tâche difficile de rassembler tous les jours et pour toute la période de la session un nombre de 151 et de 296 membres. On a introduit dans les réglements du Sénat et de la Chambre des députés une disposition selon laquelle le deuxième tour de scrutin peut être reporté à l'ordre du jour de la séance suivante, et qu'à ce deuxième tour, la majorité des membres présents (art. 95 règl. ch. des députés, et art. 58 règl. Sénat) suffira. La majorité des membres présents n'est toutefois admise qu'au troisième tour de scrutin pour les élections en assemblée générale. Le mot « séance suivante » est interprété ici littéralement et signifie toute séance ultérieure,

alors plus de surprise possible, la majorité ne saurait se plaindre de sa propre négligence. Une majorité sérieuse est toujours en éveil et se trouve prête à intervenir dans les questions importantes.

Un autre danger du quorum élevé, c'est d'engager les minorités à l'utiliser comme moyen d'obstruction. Plus le quorum est grand, plus il devient facile à une minorité disciplinée de faire en sorte que l'assemblée ne se trouve pas en nombre, soit en n'intervenant pas soit en s'éloignant au moment de la votation. A ces différents points de vue nous pencherons donc à préférer le petit quorum au grand.

C'est en nous plaçant à ce même point de vue que nous indiquerons nos préférences, en ce qui concerne la détermination de la base de calcul de ce quorum. A notre avis, il convient de prendre comme base le nombre des membres qui sont en mesure de participer effectivement aux travaux de l'assemblée, et non le nombre légal de ses membres. Sans doute, cela rend le quorum incertain, et oblige à des calculs qui peuvent parfois être minutieux. Sans doute encore le chiffre accidentel et variable des membres effectifs fait descendre le chiffre d'où dépendent les résolutions de l'assemblée, mais, à notre avis, c'est un bien. Les

---

même celles qui peuvent avoir lieu un quart d'heure après la séance en cours. Il peut donc suffire de lever la séance pour tourner la règle du calcul du quorum sur l'effectif légal.

membres effectifs, ce sont les membres existants et en possession ne leur mandat ; sont exclus, par conséquent, les représentants des collèges vacants, les membres dont l'élection n'a pas encore été validée, les membres en congé, les absents par suite d'une mission déléguée par la Chambre même, etc. On les connaît d'ailleurs facilement par les inscriptions portées au registre des secrétariats, qui relatent toutes ces causes d'absence légitime.

En ce qui concerne le calcul du quorum à une séance déterminée, il y a lieu de tenir compte uniquement de tous les membres présents, mais il faut tenir compte de toutes les présences, et non seulement du nombre des votants, car l'abstention est encore une opinion, si c'est une opinion négative. Dans le Parlement anglais, chaque membre présent au moment où la question est posée est absolument tenu de voter sinon il est expulsé, mais quoi que décide sur ce point le règlement, l'abstention ne peut jamais être considérée comme une absence et doit être calculée pour la détermination du quorum. Il faut aussi compter dans le quorum ceux qui quittent la salle au moment du vote, parce qu'on n'a ordinairement recours à ce moyen, comme à l'abstention elle-même, que pour faire œuvre d'obstruction.

C'est au président qu'il appartient de constater le quorum. Il peut user, à cet effet, de procédés divers.

Sa constatation est toujours officielle, quels que soient les moyens employés. Il peut compter les abstentions de ceux qui ne concourent pas à la votation, bien que présents. Ses relations personnelles et les renseignements que peuvent immédiatement lui offrir les bureaux du secrétariat lèvent tous les doutes qui peuvent surgir à ce propos. En cas de contestation, il consulte le bureau pour constater le quorum qui s'impose alors à tous s'il y a unanimité de la part de ces autorités ; à défaut de celles-ci, la constatation du quorum serait établie par le Parlement lui-même ou au moyen d'un scrutin public à la tribune.

Le quorum n'est nécessaire que pour la votation qui est l'acte essentiel de l'assemblée considérée comme organisme collectif. La discussion, au contraire, qui n'est que la préparation à l'accomplissement de cet acte, n'exige pas de quorum parce qu'elle n'a pas les caractères obligatoires du vote. Cela permet de déterminer à quel moment doit être effectué le calcul du quorum : en France, ce n'est qu'au moment du vote. Une fois la séance commencée, l'existence du quorum doit se présumer jusqu'à preuve du contraire. En effet, le nombre des présences est d'abord petit, puis il croît jusqu'à un certain maximum pour décroître à la fin vers les dernières heures de la séance, ou aux heures habituelles des repas. Si l'on voulait appliquer avec rigueur le principe du

quorum, il faudrait perdre un temps précieux à attendre les retardataires avant de commencer la séance et la suspendre plusieurs fois, même quand le travail est le plus intense. Le président doit donc souvent fermer les yeux tant qu'on ne demande pas la vérification, ou qu'une votation par scrutin ne vient pas démontrer l'absence de quorum.

Cette solution peut d'ailleurs être discutée, et dans beaucoup de pays, on exige le quorum pour les délibérations, mais la solution française a pour elle des considérations pratiques très fortes. On ne saurait obliger un membre de l'assemblée à assister à une discussion inutile pour lui et lui imposer une perte de temps non justifiée. De plus le quorum peut manquer sans même que la Chambre s'en aperçoive; son attention ne saurait toujours être tournée vers cet objet; la constatation du quorum deviendrait alors impossible. Dans les votations, au contraire, la constatation est facile. Quand il s'agit du vote par scrutin, elle résulte du vote lui-même et s'il s'agit de vote par assis et levés, l'opération se développe dans un délai très bref pendant lequel le nombre des présents ne peut guère subir d'oscillations.

Le quorum n'est pas nécessaire pour toutes les votations; il existe toutefois certaines exceptions qu'il suffira de signaler. On ne l'exige pas pour certaines questions d'ordre intérieur, telle que la fixation d'un

ordre du jour d'une séance publique. Il est toujours nécessaire, en effet, de fixer un ordre du jour, ne fût-ce que pour décider quel jour la Chambre doit se réunir. En outre l'ordre du jour n'est toujours que provisoire; un vote de la majorité peut l'intervertir et le modifier.

La prise en considération des propositions d'initiative parlementaire est considérée aussi comme un acte préliminaire par lequel la Chambre n'est pas liée dans ses jugements ultérieurs, et qui n'exige pas, par conséquent, la présence du quorum.

Tous les pays n'ont pas résolu de la même façon que nous cette question du quorum.

Le quorum se compose en Belgique de la majorité absolue (art. 91-46 du Sénat, art. 59 Ch. des R.) du nombre légal des membres de l'assemblée et est exigé, en fait, pour les délibérations et les discussions, bien qu'il y ait controverse sur ces derniers points. C'est le président qui constate le quorum.

L'article 53 du statut du royaume d'Italie exige un quorum élevé. Les séances et délibérations des Chambres ne sont ni légales ni valides si la majorité absolue de leurs membres n'est pas présente. Il faut entendre ici les membres effectifs et déduire les sièges vacants, les élections doubles, les députés en congé régulier, ceux dont l'élection n'a pas été vali-

dée et qui n'ont pas encore prêté serment. Les abstentionnistes doivent être comptés dans le quorum. Le Sénat peut fonctionner avec 60 membres présents et la Chambre se trouver en nombre avec 176 députés. Le président peut ouvrir la séance sans vérifier si l'assemblée est en nombre et ouvrir la discussion quand le nombre des présents est sur le point d'atteindre le quorum, mais la vérification peut être demandée à tout moment par dix membres à la Chambre et un membre au Sénat.

En Espagne, le chiffre du quorum est fixé par la Constitution ; il est effectif et légal, fixe et multiple. A la Chambre des députés le quorum est calculé sur le nombre des présents, il est fixé à 70. Et ce nombre est suffisant pour l'ouverture de la séance et le vote des résolutions ; la votation des lois exige la présence de la moitié plus un du nombre total des députés. Au Sénat, l'ouverture de la séance exige 30 membres, le vote des résolutions 40 ; le vote d'un projet de loi a lieu à la majorité absolue du nombre légal des sénateurs validés.

Au Reichstag allemand le quorum est constitué par la majorité absolue du nombre légal des membres de l'assemblée et se calcule sur les membres présents votants ou abstentionnistes. Il est obligatoire pour la validité des décisions de la Chambre. Les mêmes règles sont en vigueur à la Chambre des seigneurs

et à la Chambre basse prussienne, à la Chambre des seigneurs, il est fixé à 60.

Au Pays-Bas, le quorum exigé par l'article 105 du règlement est le quorum majoritaire, on compte les abstentionnistes en cas de vote, mais le quorum s'applique à toute délibération et résolution. Un quorum spécial, de 51 membres dans la Chambre basse et de 25 dans la Chambre haute, est suffisant pour ouvrir la séance.

En Autriche, l'article 15 de la constitution exige la présence de 100 membres à la Chambre des députés et de 40 au Sénat pour la validité d'une décision du Reichsrath. Il est vérifié et constaté obligatoirement par le président avant de procéder au vote de l'ordre du jour. Dans le cours de la séance, cette constatation n'est plus nécessaire, sauf le cas où motion en ce sens est déposée par plusieurs membres.

En Hongrie, le quorum est multiple ; il est de 100 pour les délibérations et de 40 pour les discussions de la Chambre basse. A la Chambre haute, il est de 50 pour les discussions et de 100 pour les délibérations.

En Danemarck, pour les deux Chambres du Riksdag, le quorum est de la moitié des membres, mais l'article 61 de la constitution de 1849 ne l'exige que, pour les délibérations. On le détermine par le nombre des membres présents et participant au vote. L'article 73 *in fine* de la constitution de 1814 modifiée

le 24 avril 1849 exige un quorum des deux tiers des membres présents pour les deux Chambres du Storthing.

En Amérique, dans les assemblées fédérales, le quorum est constitué par la majorité absolue. Il en est, en général, de même dans les Chambres des États particuliers. Le quorum s'élève même aux deux tiers dans cinq États. Dans le New-Hampschire, le quorum est des deux tiers des membres présents pour la Chambre des députés. Au Massachussets, 16 membres constituent le quorum du Sénat et 100 celui de la Chambre. Dans trente-deux États et dans les Chambres fédérales, si le quorum n'est pas atteint pendant plusieurs séances, on a recours à des mesures coercitives contre les absents.

En Angleterre, nous le savons déjà, le quorum est toujours très petit. Il est fixé, dans la Chambre des communes, à 40 membres ou 64 membres. A la Chambre des lords, 3 membres suffisent pour le constituer. Il est requis pour l'ouverture et la durée des séances, qu'il s'agisse de discussions ou de votations. Cette règle peut favoriser l'obstruction, puisqu'un membre peut demander, à tout moment, au président de vérifier le quorum.

Nous remarquerons que quelques États ont inséré l'obligation du quorum dans leurs chartes et leurs lois constitutionnelles, et que la tendance générale est

plutôt l'adoption de quorums élevés. On cherche en lui un procédé pour assurer que la volonté du pays sera dûment représentée, et un moyen d'empêcher les manœuvres des minorités hardies et disciplinées.

Toutefois, le procédé qui consiste à constitutionnaliser la règle du quorum n'est peut-être pas de tout point recommandable.

Le droit parlementaire, en effet, est complexe et extrêmement variable ; introduire des règles de procédure parlementaires dans les textes constitutionnels, c'est s'exposer à être obligé de modifier très souvent les dispositions de la charte, ou laisser subsister des prescriptions constitutionnelles désuètes. En ce cas, le droit écrit devient un obstacle au bon fonctionnement et au développement de la vie parlementaire : on le peut constater, en particulier, au Parlement italien où les pertes de temps considérables rendent le travail parlementaire infécond ; il faudrait changer la charte constitutionnelle et on hésite à le faire. Le système inverse est infiniment préférable : il laisse aux assemblées politiques toute faculté de régler leur fonctionnement intérieur. Les prescriptions relatives au quorum ont leur place marquée dans le règlement des assemblées (1).

---

1. V. sur tous ces points. *Le quorum dans les Assemblées publiques*, Miceli, *Revue du Droit public*, 1902, p. 191 et sv.

* * *

Nous venons de voir comment la question du quorum conditionnait le caractère majoritaire du vote. C'est en fait par le quorum que l'on peut être sûr d'avoir une majorité sérieuse, et par le grand quorum, une majorité véritable. Ce sont là des points acquis. Mais il ne suffit pas de constater que l'on puisse obtenir une majorité, on peut encore se demander de quelle majorité il s'agit.

Il n'y a pas, en effet, qu'une seule sorte de majorité. En matière d'élections de personnes, on parle de majorité absolue et de majorité relative, selon qu'il faut pour être élu obtenir la moitié plus un des suffrages exprimés, ou qu'il suffit au candidat de réunir sur son nom le plus grand nombre de voix, quel que soit ce nombre. On peut, également, adopter soit un scrutin uninominal, soit un scrutin de listes.

En matière de vote des assemblées tendant à prendre une décision sur une question déterminée, on ne distingue pas d'ordinaire la majorité absolue et la majorité relative, bien que cette distinction n'apparaisse pas comme inconcevable. Ce à quoi l'on songe d'ordinaire, c'est à exiger dans certains cas, une majorité d'une certaine importance, et généralement même, une majorité plus forte que la majorité absolue des votants, lorsque certaines questions

d'une importante capitale se trouvant en jeu. Ainsi en est-il, par exemple, aux États-Unis, pour le Sénat, lorsqu'il est chargé de voter sur les projets de traités (1) qui lui sont soumis par le pouvoir exécutif, il faut les deux tiers des voix des sénateurs présents (2) se groupant dans le même sens, pour que le vote soit considéré comme décisif. Cette exigence de majorités renforcées peut rendre, parfois, fort difficile l'obtention du vote, et entraver l'activité parlementaire. Ainsi pour nous en tenir à l'exemple du Sénat américain, beaucoup de traités, notamment des traités d'arbitrage général, ont été rejetés, bien qu'ayant réuni une majorité absolue, parce que cette majorité n'avait pas obtenu les deux tiers des voix. On comprend toutefois cette exigence, précisément lorsque le but qu'on poursuit est d'empêcher un travail parlementaire hâtif, et le procédé est surtout employé en matière constitutionnelle, pour empêcher des révisions inconsidérées.

Qu'elle est à l'heure actuelle, dans ces deux ordres d'idées, les différentes sortes de majorité dont il y ait à observer le dégagement dans les assemblées

---

1. Nous disons projets de traités, car la constitution des États-Unis donne en cette matière au Sénat une véritable participation à la négociation même des traités, puisqu'il peut exiger des modifications et amendements.

2. On a même hésité longtemps sur le point de savoir si la constitution n'exigeait pas les deux tiers des sénateurs en *fonctions,* et non seulement des sénateurs présents. V. Jèze:

modernes, et spécialement dans les assemblées françaises ?

En ce qui concerne les élections faites par les assemblées, c'est la règle de la majorité absolue qui est la plus répandue,

En France, des règles identiques sont portées par les règlements des Chambres, en ce qui concerne l'élection des bureaux : présidents, vice-présidents, secrétaires et questeurs. Qu'il s'agisse du Sénat ou de la Chambre, le bureau est nommé pour un an au début de la session ordinaire, et les membres en sont indéfiniment rééligibles (1). L'élection a lieu à la majorité absolue aux deux premiers tours, et comme on n'a pas voulu que le débat qui peut être passionné, s'éternise, au troisième tour, on se contentera de la majorité relative. En cas d'égalité de suffrage, le plus âgé est élu. Les présidents sont nécessairement élus au scrutin uninominal ; pour les vice-présidents, les secrétaires et les questeurs, on vote au scrutin de listes (2).

Le recours au scrutin de liste en cette matière se défend assez bien. Si la personnalité du président est dominante dans son élection, celle des autres membres du bureau l'est beaucoup moins. La nomination au

---

1. Article 11, loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.
2. Réglement du Sénat, articles 4 et 6. — Réglement de la Chambre des députés, articles 2 et 8.

scrutin de liste permet de faire une manifestation de parti, et il n'est pas mauvais, après s'être assuré d'un président dont l'impartialité doit être la première qualité, que les partis les plus puissants de l'assemblée puissent affirmer cette puissance par la composition même des organes administratifs intérieurs de la Chambre. L'usage s'est, d'ailleurs, introduit du fait de laisser dans la composition une place à des représentants des minorités. Une proportionnalité approximative tend à s'établir d'ordinaire. Le danger d'un coup de force de la majorité pourrait, cependant, être éventuellement à redouter.

Ce droit de nommer le bureau a été considéré dans tous les pays et toujours, comme une prérogative essentielle des assemblées politiques, car c'est le bureau qui les représente et qui dirige leurs travaux, il est l'élément essentiel de leur liberté, et lorsqu'elles jouissent de protections matérielles (protection de la force armée, etc.), c'est lui qui en dispose. Par voie de conséquence, dans les pays où le gouvernement tient à conserver la haute main sur la direction des affaires publiques, il refuse le plus longtemps qu'il peut aux assemblées politiques le droit de procéder à cette élection. En France, les assemblées de la révolution nommèrent toujours leur bureau, mais comme elles avaient alors omnipotence, le président était nommé pour un temps très

court, en général pour quinze jours. La loi du 5 nivôse an VIII, décida que le Corps législatif et le Tribunat nommeraient leur bureau au *scrutin individuel* et à *la majorité relative*. Sous l'Empire, le président du Corps législatif était nommé par l'empereur sur une liste de quatre membres présentée par le Corps législatif, et élue au scrutin secret à la *majorité absolue* (1). Sous la Restauration, la Chambre des pairs était présidée par le chancelier, et à son défaut, par un pair nommé par le Roi (2). Le président de la Chambre des députés était désigné par le Roi, sur une liste de cinq députés présentée par la Chambre (3). Les autres membres étaient nommés par chaque Chambre. La Charte de 1830 donna à la Chambre des députés le droit de nommer son président (4) ; elle le nommait à la majorité absolue, au scrutin uninominal. En 1848, l'assemblée se reconnut naturellement le droit de nommer son bureau en entier, et le nommait au scrutin uninominal, à la majorité absolue aux deux premiers tours, la majorité relative suffisant au troisième tour. En 1852, le premier président, puis l'Empereur, reprit le droit de nommer les présidents

---

1. V. Sénatus-Consulte organique du 28 frimaire an XII, art. 8 à 11.
2. Charte de 1814, art. 29.
3. Charte de 1814, art. 43.
4. Charte de 1830, art. 37.

et vice-présidents du Sénat et du Corps législatif (1), mais le Sénatus-Consulte de 1870, dans son article 34, rendit au Corps législatif le droit de nomination du bureau tout entier, droit que l'assemblée nationale ne pouvait évidemment voir personne lui discuter.

Tels sont chez nous les précédents de l'état de choses actuellement en vigueur. Notons que le quorum est nécessaire pour la nomination des membres du bureau comme pour tous les votes auxquels les Chambres procèdent ; mais une résolution de la Chambre du 4 juin 1887 a modifié sur ce point les règles applicables lorsque le quorum fait défaut, et donné lieu à des difficultés de procédure assez compliquées dans lesquelles nous n'avons pas à entrer (2).

Les nominations des membres du bureau ne sont pas les seules que fassent nos assemblées politiques, il en est une beaucoup plus importante encore, c'est celle du chef de l'État (3). Sur ce point, nous serons très bref. Il ne s'agit plus ici, en réalité, du vote des assemblées parlementaires, celles-ci, une fois réunies, perdent ce caractère pour prendre celui d'un véritable collège électoral. L'article 132 de la constitution de l'an II le déclarait expressément : « Le pouvoir

---

1. Constitution de 1852, art. 23 et 43.

2. V. sur ce point, Pierre, *Traité de droit politique*, 1re édit. p. 403.

3. Article 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

exécutif est délégué à un directoire de cinq membres, nommé par le Corps législatif, *faisant alors fonction* d'assemblée électorale au nom de la nation. »

La loi constitutionnelle du 25 février 1875 exige que le président soit élu à la *majorité absolue*. Par conséquent, il faudra voter indéfiniment jusqu'à ce qu'un des candidats ait obtenu cette majorité absolue. Il n'appartiendrait pas à l'assemblée, quel que soit le nombre des tours de scrutin, et même si le résultat n'était pas obtenu dans une seule journée, de décider qu'après un certain nombre de tours la majorité relative suffirait.

Tels sont les principaux cas où il y ait lieu de distinguer si le vote de nos assemblées parlementaires est pris à la majorité absolue, ou à la majorité relative, au scrutin de liste ou au scrutin uninominal. En ce qui concerne le vote renforcé, on ne le trouve guère utilisé qu'en qualité de frein, pour empêcher les révisions hâtives, et, comme cet ordre de considérations déborde, à son tour, l'ordre d'idées où nous nous plaçons, car le problème ne se pose, en fait, que pour les assemblées constituantes, nous nous bornerons à signaler la disposition de l'article 8, § 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

Ce texte n'exige pas, pour la validité de l'Assemblée Nationale, une majorité renforcée, mais elle aboutit au même résultat par un moyen détourné, elle exige,

pour la validité de ces décisions, un *quorum* renforcé : elles doivent être prises « à la majorité absolue des membres composant l'assemblée nationale ». Ainsi la majorité absolue doit se calculer sur le nombre *légal* des membres de l'assemblée nationale, c'est-à-dire sur la totalité des sièges de sénateurs et députés sans déduction des sièges vacants pour mort, démissions ou autres causes.

Ainsi, en l'état actuel des choses, l'Assemblée Nationale, se composant de 300 sénateurs et 590 députés, soit 890 membres, une décision ne sera votée que si elle réunit au moins 446 voix, quel que soit, en fait, le nombre des sièges vacants au moment du vote, et même le nombre des présents.

A la séance du 4 août 1884, à l'occasion de notre dernière révision constitutionnelle, cette interprétation a été très vivement discutée, mais finalement elle a été admise par l'assemblée nationale. C'est là un résultat implicite intéressant de la disposition constitutionnelle ci-dessus citée.

Section II

Élection proportionnelle des grandes Commissions

La seule exception à la règle du vote majoritaire des assemblées, c'est en France, celle qui résulte de

l'élection des grandes commissions au système proportionnel,

Elle est d'importance, étant donné le rôle considérable de ces commissions, et l'intérêt qu'il y a pour la majorité à posséder la haute main, sur la désignation de ces organes émanant d'elles, et qui font un travail de préparation que, parfois, l'assemblée se borne à enregistrer et qui, en tout cas, influe notoirement sur ses délibérations et sur ses décisions.

Le système proportionnel de l'élection des grandes commissions se présente également comme une pierre d'attente de la réforme électorale projetée, et à ce titre,offre un intérêt manifeste.A tous ces titres, il nous a paru intéressant d'y insister peut-être un peu plus longuement que ne le comporterait une conception rigoureusement méthodique de notre sujet.

* * *

On sait que nos assemblées se divisent en bureaux et en commissions pour la répartition du travail parlementaire. Sans cette division, il n'y aurait à attendre aucun résultat effectif de l'activité de Chambres aussi nombreuses.

Aujourd'hui, le Sénat est divisé en neuf bureaux,et la Chambre en onze. Ils sont renouvelés chaque mois par voie de tirage au sort. (Régl. Sénat, art. 11 ; Chambre, art. 3, § 2 et art. 12). Après leur formation,

les bureaux sont convoqués par décision de la chambre sur la proposition du président. Chaque bureau nomme un président et un secrétaire. Chaque président peut convoquer son bureau.

Le rôle des bureaux pour l'étude des projets et propositions de loi est actuellement bien restreint ; cette étude est faite par les commissions. Leur rôle consistait, jadis, essentiellement dans la nomination des commissions.

Les commissions parlementaires.

De tout temps les assemblées politiques ont désigné quelques-uns de leurs membres pour faire une étude préliminaire des questions et leur présenter un texte devant servir de base à la discussion en séance publique.

Jusqu'à la résolution votée par la Chambre des députés, le 17 novembre 1902, devenue l'article 11 *bis* de son règlement, dans nos deux assemblées les commissions étaient en principe *spéciales et temporaires*. Elles étaient *spéciales*, c'est-à-dire qu'elles étaient nommées en vue de l'étude d'un ou de plusieurs projets déterminés, et qu'elles ne pouvaient s'occuper que de la question en vue de laquelle elles avaient été nommées. Elles étaient *temporaires*, c'est-à-dire qu'elles disparaissaient du moment où la question en vue de laquelle elles avaient été nommées étaient résolue, du

moment où le projet, la proposition en vue desquels elles avaient été constituées, étaient votés ou repoussés.

Ce système des commissions temporaires et spéciales était la règle de notre droit parlementaire depuis la constitution de l'an III (art. 67). Il avait pour but d'éviter que des commissions permanentes ne prissent trop d'influence, n'empiétassent sur le domaine du gouvernement et ne portassent atteinte à sa liberté d'action. On voulait éviter le retour des abus et de la tyranie des comités de la Convention et de la Constituante.

L'Assemblée nationale de 1789 confia à des comités l'examen préalable de toutes les affaires. Quelques-uns de ces comités devinrent très puissants et annihilèrent complètement l'autorité du gouvernement dans l'ordre des affaires rentrant dans la délégation à eux donnée par l'Assemblée nationale. Le système des comités se continua sous la Législative. De 1792 à 1795 ce sont les comités de la Convention qui sont les véritables détenteurs du pouvoir. Au moins jusqu'au 9 thermidor le Comité de sûreté générale créé le 1er janvier 1793 et le Comité de salut public créé le 7 avril 1793 sont beaucoup plus puissants que la Convention dont la majorité tremble devant eux. Après le 9 thermidor, une loi du 7 fructidor an II créa, dans la Convention, 16 comités généraux. Mais la Convention comprit elle-même le

grave danger des comités permanents, et elle inscrivit dans la constitution de l'an III, l'art. 67 qui formulait aussi nettement que possible la règle des commissions spéciales et temporaires, règle qui a subsisté, sauf quelques interruptions, dans notre droit parlementaire jusqu'à la résolution précitée de la Chambre du 17 novembre 1902.

Sous le Consulat et l'Empire l'organisation du pouvoir législatif rendait complètement inutile la nomination de commissions ; le projet de loi était complètement préparé par le Conseil d'État ; le rôle du Tribunat, d'abord assez actif, devint très réduit après le sénatus-consulte du 28 floréal de l'an XII, jusqu'à sa suppression par le sénatus-consulte du 19 août 1807. L'Assemblée Nationale de 1848, assemblée constituante, réunissant tous les pouvoirs, revint au système des comités permanents ; elle se divisa en 15 comités permanents comprenant chacun 60 représentants.

Actuellement, le Sénat est resté fidèle au système des commissions temporaires et spéciales. Il ne fait exception que pour la commission des finances, la commission de l'armée, la commission des chemins de fer (résolution du 24 février 1882), la commission de la marine (résolution du 22 janvier 1891), composées de 18 membres, et celle des douanes, composée de 27 membres (résolution du 26 mars 1897). Encore le Sénat n'a-t-il pas jusqu'ici estimé qu'il y eût avantage

à adopter pour elles le système de la permanence, et les commissions sont, chaque année, soumises à la réélection, sauf la commission des douanes, élue pour trois ans.

Le 10 juillet 1888, le Sénat a voté la résolution suivante qui forme les articles 20 et 21 de son règlement : « Une commission de 18 membres est chargée de l'examen de la loi des recettes et des dépenses. Cette commission, nommée par les bureaux après la distribution de l'exposé des motifs du budget de chaque exercice, demeure en fonctions jusqu'à la nomination de la commission suivante. Sont renvoyés à cette commission, à moins de renvoi à une commission spéciale : 1° tout projet de loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires afférents aux exercices clos ou périmés ; 2° tout projet de loi ou proposition qui peut avoir pour effet de modifier la situation du trésor. » (Rapport, art. 22.) Cette commission est ainsi annuelle et générale puisqu'elle reçoit tous les projets d'ordre financier qui sont présentés au Sénat dans le courant de l'année.

Le Sénat nomme, en outre, quatre commissions mensuelles et qui en un sens sont des commissions générales : 1° une commission d'initiative pour étudier les propositions au point de vue de la prise en considération ; 2° une commission chargée de l'examen des projets de loi d'intérêt local ; 3° une commission

chargée de l'examen des pétitions ; 4° une commission chargée de l'examen des demandes de congé. (Règlement, art. 17.)

Jusqu'en 1902, la Chambre des députés suivait un système identique. Mais, depuis longtemps ce système des commissions spéciales et temporaires était très critiqué. On reprochait à ces commissions leur inaction et leur lenteur : on disait que des propositions ou projets absolument connexes étaient confiés à l'examen de commissions différentes, d'où un défaut de coordination dans le travail, un véritable gaspillage de temps et d'efforts.

MM. Siegfried et Bourgeois écrivaient déjà en 1889 : « Ces multiples commissions spéciales nommées au hasard de la composition des bureaux, n'ayant aucune tradition, ne pouvant se livrer à aucune étude suivie dans un ordre d'idées déterminées et dont les membres seront à bref délai disséminés dans d'autres commissions, ayant un objet absolument différent, présentent l'image d'un mécanisme très compliqué dont les rouages et les divers organes s'enchevêtrent les uns les autres et qui, pour une grande dépense de forces et de mouvements, ne donnent que des résultats insuffisants » (Exposé des motifs d'une proposition, 19 novembre 1889). Depuis 1889, de nombreuses propositions ont été faites à la Chambre tendant à modifier le règlement et à créer des grandes commissions

permanentes. En 1894, MM. H. Maret et G. Graux demandaient qu'au début de chaque session ordinaire la Chambre se partageât en dix commissions correspondant aux divers ministères et comprenant chacune 50 à 60 députés. En 1898 (le 29 novembre), sur le rapport de M. Graux, la Chambre créait un certain nombre de commissions permanentes.

Le 17 novembre 1902, par une résolution qui est devenue l'article 11 bis de son règlement, la Chambre a décidé la création de 16 grandes commissions permanentes. Elles doivent être nommées au début de chaque législature ; leur création n'empêche pas la Chambre de décider la constitution, si elle le juge à propos, d'autres commissions spéciales ou permanentes. D'après ce texte, les commissions se composaient chacune de 33 membres. Elles étaient nommées par les bureaux. Chaque bureau nommait trois commissaires (Règl. Chambre, art. 11 bis, 11 ter, 11 quater). On verra plus loin comment sont actuellement nommées ces commissions et qu'elle est leur composition.

Chaque commission permanente doit déposer, au début de chaque session, sur le bureau de la Chambre, un résumé sommaire de l'état de ses travaux qui doit être inséré au *Journal Officiel* (Régl., Chambre, art. 25, § 4, voté le 16 juin 1903).

Les 16 grandes commissions permanentes ont

reçu les dénominations suivantes: 1° Douanes; 2° Travail; 3° Assurance et prévoyance sociales; 4° Agriculture; 5° Travaux publics, chemins de fer et voies de communication; 6° Réforme judiciaire, législation civile et commerciale: 7° Armée; 8° Marine; 9° Affaires extérieures; 10° Enseignement et beaux-arts; 11° Administration générale, départementale et communale et cultes; 12° Commerce et industrie; 13° Législation fiscale; 14° Hygiène publique; 15° Postes et télégraphes; 16° Commission des économies. Ces commissions, constituées au début de chaque législature, restent en fonctions pendant toute la législature. Elles sont véritablement des commissions permanentes; à elles sont renvoyés tous les projets, toutes les propositions portant sur les matières rentrant dans leur objet. Voilà pourquoi le système du renvoi à la commission d'initiative est à peu près tombé en désuétude.

Mode d'élection des commissions

Au point de vue historique, l'élection des commissions par les bureaux est conforme à la tradition républicaine; les grandes assemblées de la Révolution faisaient élire les comités dans les bureaux.

Depuis 1871, c'est encore le système ordinaire d'élection de toute commission générale ou spéciale(1).

1. Article 15. Règlement de la Chambre. — Article 11. Règlement du Sénat.

Les neuf bureaux du Sénat, les onze bureaux de la Chambre appelés, d'ordinaire, à élire en même temps plusieurs commissaires pour des commissions différentes, procèdent en principe au scrutin individuel (1), à moins qu'il n'y ait lieu à la nomination de plusieurs commissaires par bureau pour l'examen d'un même projet de loi, auquel cas l'élection a lieu au scrutin de liste (2) par décision spéciale de l'assemblée. Notons qu'une même commission ne peut comprendre des membres élus au scrutin individuel et d'autres au scrutin de liste. On considère qu'il est mauvais d'avoir dans une commission des membres auxquels l'origine différente de leurs pouvoirs donne une inégale autorité.

Dans les deux Chambres, l'élection a lieu au scrutin secret (3). Les intrigues personnelles, déjà si vives au sein des bureaux surtout dans les élections de commissaires, deviendraient intolérables avec le vote public. Toutefois par exception au principe, au cours de la dixième législature, la Chambre a été amenée dans des circonstances que nous rapportons plus loin (4), à prescrire le vote public pour l'élection de la commission du suffrage universel. Le cas est resté isolé.

---

1. R. C. D. Article 2. — R. S. Article 6.
2. R. C. D., article 17. — R. S. Article 19.
3. R. S.. a. 57 ; R. C. D., a. 89, V. résolution du 2 février 1885.
4. Voir *infra*, p. 62.

Le vote se fait par bulletins sous enveloppes non cachetées et par boules servant de contre-épreuve. Aux deux premiers tours, la majorité absolue décide, au troisième tour, en cas de ballottage, la majorité relative suffit. En cas d'égalité de suffrages le bénéfice de l'âge est acquis au plus âgé. Ce sont en somme les règles établies pour l'élection des membres du bureau (1).

Quand dans chaque bureau le scrutin est dépouillé, le recensement général est opéré par le premier bureau et transmis au président de la Chambre ou du Sénat qui proclame en séance le résultat du scrutin(2). La nomination peut aussi avoir lieu en assemblée générale et au scrutin de liste quand la Chambre le décide sur la demande d'un de ses membres. Le Sénat n'élit en assemblée générale que ses commissions extraparlementaires. Dans les bureaux, l'élection des commissaires est précédée d'une discussion qui met en lumière l'opinion des candidats. En assemblée générale, il n'y a pas de débats préparatoires et, de plus, ce vote entraîne des lenteurs.

Malgré les avantages reconnus du système des bureaux, discussion préalable et rapidité du vote, de graves défauts vicient ce mode de nomination des commissions.

---

1. V. ci-dessus.
2. Art. 17 § 2, R. C. D., art. 19, § 3, R. S.

Diverses propositions déposées sur le bureau de la Chambre les ont depuis longtemps signalés ; aussi en 1902 ne s'agit-il pas seulement d'instituer des organes de travail méthodiques et réguliers mais encore d'adopter un système d'élection.

Le projet Breton qui apportait une solution au problème fut écarté après une discussion passionnée et les grandes commissions élues par les bureaux suivant la procédure ordinaire, sauf certains cas exceptionnels. Au cours de la dixième législature, la question fut reprise avec le projet Breton, Groussier, Marin et Sembat du 10 juin 1910.

« Le mode de nomination actuellement en usage, disait M. Breton, est tout particulièrement défectueux. »

C'est le hasard, en effet, qui préside aux nominations. Il arrive souvent que, les bureaux étant tirés au sort, les compétences du même ordre se trouvent réunies dans un même bureau ; plusieurs, par suite, sont fatalement éliminés d'une commission où ils pourraient rendre les plus grands services, tandis que dans un autre bureau, aucun membre ne s'intéressant à l'objet de la commission, personne ne sollicite, par suite, les suffrages de ses collègues. La pénurie de candidats rend, dans ce cas, nécessaire le tirage au sort et les commissaires choisis parmi les absents, lesquels se garderont de participer aux travaux qu'on

prétend leur imposer. Et cette entrave apportée à la liberté du choix des commissaires se trouve encore renforcée de ce fait que ce ne sont pas seulement les compétences qui sont exclues des commissions, ce sont aussi les minorités, car c'est à la majorité absolue que les bureaux nomment leurs commissaires. La minorité qui n'a souvent aucun représentant dans une commission peut bien quelquefois l'emporter dans une autre. Le résultat n'en est pas moins choquant et aboutit à une mauvaise organisation du travail parlementaire. En effet, si la minorité ne peut exprimer son opinion au sein de la commission, c'est à la tribune que les objections s'accumuleront et prolongeront les débats, et si les rapports soumis à la Chambre représentent l'opinion de la minorité, on peut présumer leur rejet pur et simple en séance publique.

Ajoutons à cela les intrigues favorisées par le système majoritaire, pour obtenir l'accès aux commissions convoitées, à celle surtout qui sert de pépinière ministérielle : la commission du budget, si bien que l'on a été obligé d'appliquer à l'élection de cette commission un procédé spécial : tirer au sort des bureaux spéciaux qui deux heures après, afin de réduire au minimum les intrigues, élisaient les membres de la commission du budget (1).

---

1. R. C. D., a. 12, § 3.

Aussi divers systèmes ont-ils été proposés pour améliorer l'élection des commissions. Ils se ramènent à deux catégories: Les uns réformaient simplement le mode de nomination par les bureaux et n'apportaient que des palliatifs aux inconvénients signalés. Leur peu de succès en a fait essayer et adopter d'autres qui suppriment, pour l'élection des grandes commissions du moins, le système des bureaux et préconisent la nomination en assemblée générale avec scrutin de liste par délégation ou par groupe, avec représentation proportionnelle.

En 1906 (1), M. Labori voulait étendre à l'élection des grandes commissions le tirage au sort spécial de la commission du budget. La Chambre, sur le rapport de M. Puech repoussa le projet de résolution.

Pour que tous les députés puissent faire partie d'une Commission, on a pensé à en augmenter le nombre et celui de leurs membres et à décider que nul député ne pourrait appartenir à plus d'une d'entre elles,mais on a jugé que le nombre des commissions, 16 en 1902, 19 en 1906.était déjà suffisamment considérable, ainsi que celui de leurs membres (44), le travail étant mauvais dans une commission trop nombreuse.

Il serait, par contre, très désirable que chaque

---

1. *Journal officiel*, 1906, p. 720. Documents parlementaires.

député puisse choisir la commission où l'appellent ses aptitudes particulières. A plusieurs reprises, on a proposé à la Chambre d'adopter comme mode de recrutement des commissions l'inscription libre et volontaire. Telle est, notamment, la base de la motion présentée, le 29 novembre 1898, par M. Groussier et votée par cette chambre.

Mais cette libre répartition des membres dans les commissions permettrait à la minorité de se faire inscrire en masse dans une même commission et d'y conquérir la majorité, et aurait encore le très grave inconvénient de former des commissions d'importance très inégale. Aussi, quoique votée, cette décision ne fut jamais appliquée.

Il y aurait eu un moyen de remédier aux inconvénients de la proposition Groussier, en en gardant partiellement les avantages. C'eût été de permettre la libre inscription de membres, non plus directement dans les commissions, mais dans des bureaux d'un effectif déterminé.

Deux projets préconisaient cette solution (1), mais ils furent tous deux repoussés par la Chambre. L'avantage de ces deux systèmes eût été de permettre aux groupes politiques constitués de se former ainsi

1. Un projet déposé en 1906 par M. Colliard, et le projet Breton déposé le 20 juin 1910.

en bureaux pour la nomination des grandes commissions et d'y être représentés par un nombre de représentants proportionnel à leur importance numérique. Pourtant les nombreuses difficultés qui pourraient surgir dans cette répartition volontaire des députés dans chaque bureau firent considérer ce mécanisme comme d'une application peu pratique. Il y avait toutefois un jalon posé pour l'avenir.

Le projet Breton proposait,en effet,une système de délégation, d'après lequel pour faire partie de l'une des grandes commissions permanentes, il suffirait d'être délégué par 16 membres de la Chambre. C'était beaucoup moins en fait, 16 délégations que 16 désistements qu'il fallait présenter pour entrer dans ces commissions.Le projet spécifiait que chaque député ne pourrait faire partie que d'une seule de ces grandes commissions. C'est aussi, du reste, dans cet esprit qu'est conçu l'article 27 actuel du règlement de la Chambre,limitant à trois le nombre de commissions dont un député peut faire simultanément partie.

L'accumulation dans les mèmes mains de mandats divers rendrait ceux-ci stériles, malgré l'expérience de ceux qui les recevraient.

Le système aurait pu fonctionner avec souplesse, il tournait élégamment les difficultés du problème. Les groupes politiques pouvaient se réunir pour répartir entre leurs membres les différentes délégations, et

envoyer au sein de chaque commission autant de commissaires qu'ils auraient eu de fois 16 membres. Quant aux députés n'appartenant à aucun groupe, il leur était facile d'y trouver 15 collègues ayant avec eux certaines affinités politiques, ou formant une fraction d'un groupe inférieur à 15 avec lesquels ils auraient échangé leur pouvoir de délégation, chaque député se trouvant ainsi en définitive, délégué dans une commission par ceux-là même qu'il aurait contribué à déléguer dans les autres commissions. La discussion préparatoire dans les bureaux était supprimée, mais déjà elle n'existait plus en fait que pour la commission du budget pour laquelle le projet la laissait du reste subsister.

De plus, cette discussion, surtout utile pour la nomination des commissions spéciales qui doivent étudier un projet ou une proposition de loi déjà déposés, présentait peu d'intérêt pour la nomination des grandes commissions qui doivent étudier toute une série de propositions non encore déposées, qu'il n'est pas possible de prévoir et par suite de discuter. L'avantage de cette discussion est d'ailleurs d'éclairer le bureau, sur les opinions respectives des candidats, afin qu'ils puissent choisir dans une certaine mesure des commissaires représentant plus ou moins sa façon de voir. Or, dans le système de la délégation, les délégués représentent bien plus fidèlement les

opinions des amis politiques qui les auront mandatés, puisqu'ils doivent leur mandat à la confiance des 15 de leurs collègues au lieu de le devoir au hasard, quand ce n'est pas à l'intrigue.

Chaque commission représentait ainsi l'image de la Chambre et chaque parti s'y trouvait représenté proportionnellement à ses forces. De plus, le résultat était acquis sans l'emploi de scrutin et par conséquent sans perte de temps. Le nouveau mécanisme aurait pu entraîner un accroissement considérable dans le rendement de la machine parlementaire.

Toutes ces bonnes raisons ne suffirent pas à convaincre la majorité de la Chambre qui le repoussa dans sa séance du 17 novembre 1902 (1).

Renvoyée à la commission d'initiative parlementaire, la proposition Breton fut adoptée par elle et donna lieu à un rapport favorable de M. Louis Martin. Modifiée encore et reprise par M. Carpot dans une proposition de résolution déposée le 28 juin 1910 et rapportée le 30 juin avec plusieurs autres propositions par M. Maunoury, la Chambre ne la repoussa définitivement que pour adopter un système de nomination qui organisait nettement la représentation proportionnelle des partis dans l'exercice du pouvoir législatif.

---

1. *Jour. off.* Débats, p. 2618.

Déjà en 1902, à la proposition Lauraine, tendant à l'élection au scrutin de liste de certaines grandes commissions, M. Lemire proposait un amendement ainsi conçu ; « Chaque fois qu'une commission sera nommée au scrutin de liste, il sera attribué à chaque groupe de députés régulièrement formé un nombre de sièges proportionnel à celui de ses membres. » Quelques jours plus tard, le 20 novembre 1902 M. Réveillaud revint à la charge et proposa à la Chambre d'introduire le principe de la représentation proportionnelle dans la nomination de celles de ses commissions qu'elle élit au scrutin de liste conformément à l'article 17 de son règlement. Mais le projet qui posait d'excellents principes d'équité en faveur des minorités, n'eut aucun succès.

En 1910, la R. P. avait fait son chemin. La réforme électorale avait triomphé devant le suffrage universel lors des élections générales et les deux tiers des députés nouvellement élus s'en étaient plus au moins nettement déclarés partisans.

Le système de R. P. appliqué à la nomination des grandes commissions permanentes fut le premier acte de réalisation de leur programme et comme le prélude de la réforme du suffrage universel.

Le 10 juin 1910, M. Breton reprit à nouveau son projet de nomination par le système de la délégation, et le 28, M. Maunoury proposa d'adopter un

système d'élection des grandes commissions ayant pour but d'engager la responsabilité des groupes et de leurs membres.

Le système tient en un seul article. En voici le texte modifié par la commission du réglement et qui se résume en deux points :

1° Confection des listes électorales.

Cinq jours avant la date fixée pour la nomination des grandes commissions, les bureaux des groupes après s'être concertés remettront, au président de la Chambre la liste des candidats qu'ils auront établie conformément à une règle de proportionnalité.

2° Election.

Cette liste sera insérée à la suite du compte rendu *in extenso* est ainsi déposée sera considérée comme ayant reçu la ratification de la Chambre si, avant le jour fixé pour la nomination, 50 députés ne s'y sont pas opposés par une déclaration écrite remise au président de la Chambre. Dans le cas d'opposition, la Chambre procédera à un vote par scrutin de liste en assemblée générale.

Ainsi, pour éviter la perte de temps qu'entraînerait l'élection en séance publique, le projet inaugurerait un système de présentation qui éviterait, sauf de rares exceptions, tout scrutin public. Le projet décidait encore qu'il serait pourvu par la même procédure aux vacances qui viendraient à se produire.

Les partis prenaient l'engagement moral de remplacer tout membre d'une commission qui viendrait à disparaître par un membre du même parti. De plus, le nombre des commissaires était augmenté ; en le portant à 44 au lieu de 33, on diminuait les chances d'écarter des commissions les collègues possédant des compétences spéciales.

Le projet fut combattu par les arguments que l'on emploi d'ordinaire contre la représentation proportionnelle : la substitution de la représentation des partis à celle de la nation, la complication des opérations, etc.

La Chambre, cependant, par 357 voix contre 23, adopta le projet de la commission. Les listes électorales furent remises au président par les bureaux des groupes et les listes des candidats établies par les mêmes bureaux parurent à *l'Officiel*, les 5 et 7 juillet.

Il y avait 18 grandes commissions à former, 16 grandes commissions permanentes prévues par le règlement, plus une commission permanente chargée d'examiner les propositions de loi relatives aux mines, que la Chambre avait adoptée entre temps sur proposition de M. Groussier ; et enfin la commission annuelle du budget, qu'une disposition spéciale votée le 1er juillet (art. 3 du projet Maunoury), abrogeant l'ancien paragraphe 3 de l'article 12 et modifiant le paragraphe 1 de l'article 21 avait décidé de

nommer au scrutin de liste dans les conditions prévues pour l'élection des grandes commissions.

Le 12 juillet, le délai de 5 jours étant expiré, le président de la Chambre n'avait reçu aucune opposition aux listes de candidatures présentées. Il déclara ces listes validées et proclama membres des grandes commissions permanentes et de la commission annuelle du budget ceux des députés dont les noms avaient été inscrits sur les listes sus-visées.

Ce même jour les grandes commissions se réunirent pour se constituer.

Le système a depuis lors aisément et exactement fonctionné. Il fut même appliqué à la commission du suffrage universel, où son fonctionnement était plus compliqué, parce qu'à raison des divergences d'opinion que les projets de R. P. avaient fait naître au sein des groupes, il devint nécessaire de constituer des groupes spéciaux.

Au Sénat, une proposition de M. Jenouvrier tendant également à instituer un mode de R. P. par la nomination des commissions annuelles a été prise en considération le 7 décembre 1911 et renvoyée aux bureaux.

Il convient toutefois d'ajouter que les adversaires de la R. P. n'ont pas désarmé et sont parvenus à compromettre en partie les résultats acquis.

En effet, le 7 juillet 1911 sur la proposition inopinée

de M. J.-L. Breton et de plusieurs de ses collègues, sans qu'aucun article de presse en ait averti l'opinion, sans examen préalable de la question, ni rapport de commission, au début d'une séance, la Chambre rétablit à une faible majorité le mode de nomination par les bureaux pour la seule commission du budget.

L'étude des circonstances exceptionnelles qui ont entouré l'adoption de cette mesure montre clairement que ce fut là un vote enlevé à la Chambre par surprise, par action comminatoire, extorqué en violation du réglement, rendu enfin sans garanties d'examen préalable par une commission compétente, ni même sans véritable délibération.

L'adoption du système de la proportionnelle dans l'élection des grandes commissions présente un intérêt évident en ce qui concerne le principe majoritaire. Nous avons non pas déploré, car on ne saurait déplorer l'inévitable, mais constaté que la loi majoritaire était une résolution de fait nécessaire, mais souvent regrettable ; que la R. P. se recommandait surtout parce que de son apparition pouvait résulter à la Chambre un groupement des partis de nature à donner aux oppositions, aux minorités, une influence plus considérable dans le débat des lois et le marchandage des solutions. Il est clair que ce résultat ne serait pas obtenu si la loi majoritaire

régnait dans toute sa brutalité, pour le choix des groupements destinés précisément à organiser le travail et à préparer les solutions. L'action efficace des minorités ne peut se faire réellement sentir que dans ces organismes intérieurs des assemblées, où les débats sont moins âpres, les discussions plus sérieuses et plus réfléchies, les opinions moins influencées que dans les séances publiques par la crainte de l'électeur et le souci de la publicité. Établir la R. P. pour les élections législatives en laissant subsister la loi majoritaire dans l'élection des grandes commissions ce serait faire peu de chose ; introduire la R. P. dans l'élection des grandes commissions, même en maintenant le scrutin d'arrondissement ce serait déjà beaucoup ; si les deux réformes coïncident, elles autorisent des espoirs considérables. Par elles, on peut envisager l'avenir du parlementarisme sous un jour moins pessimiste, que ne le comporterait l'état de choses actuel ; on peut prévoir une époque où la politique des « mares stagnantes » et de la raison du plus fort cède la place à l'étude du bien public et de l'utilité générale, qui doit seule présider à l'élaboration de la loi ; et cela, non pas sans doute par un retour à l'âge d'or et à une amélioration définitive de la moralité parlementaire, mais par l'établissement d'une sorte de syndicalisme des partis, où chacun usant de sa force, mais conscient de celles

de l'adversaire, songera moins à la guerre qu'à l'arbitrage et aux coups de force qu'à la transaction. C'est là la seule méthode possible pour réaliser l'équilibre, et l'équilibre paraît être le fondement le plus sûr du droit, dans le domaine social interne, comme dans le domaine international.

* * *

Cette utilité de l'intervention et de l'influence des minorités a été reconnue, en fait ou en droit, dans la pratique ou dans les règlements, de la plupart des Parlements.

Nous n'en prendrons que trois exemples :

Au Reichstag. — Les sections n'élisent pas de commissions permanentes, mais des commissions particulières dont le nombre des membres est variable pour l'étude des affaires qui concernent le règlement (1), les pétitions déposées, le commerce et l'industrie, les finances et les douanes, la justice, le budget de l'Empire et toutes autres commissions que le Reichstag pourra ordonner.

---

1. Règlement du Reitschtag, 26.

L'élection a lieu par bulletin de liste à la majorité absolue des membres présents, elle peut porter sur tous les membres du Reichstag; si plusieurs sections élisent le même député, la préférence revient à la section à laquelle l'élu appartient,sinon à la première section dans l'ordre numérique.

En réalité les sections ou bureaux tirés au sort au début de la session ne se réunissent jamais et ce sont les groupes, sans existence officielle,mais cependant tout puissants, qui s'y substituent pour nommer les membres des commissions.

Chaque groupe parlementaire (1), en effet, a droit dans les grandes commissions de 28 membres à autant de sièges qu'il compte de fois 15 adhérents. Pour que les moins nombreux puissent entrer dans les commissions, ils s'apparentent ou se font compter avec d'autres groupes plus nombreux et obtiennent ainsi des sièges qu'ils n'auraient jamais pu avoir s'ils étaient restés isolés. Par exemple, les 9 Alsaciens-Lorrains se sont fait compter avec le Centre qui, par là, obtint un siège de plus dans les commissions et met ce siège à la disposition des Alsaciens-Lorrains toutes les fois qu'ils le désirent. Les minorités sont assurées ainsi d'avoir une certaine représentation au sein des com-

---

1. Marin, Proposition du 8 février 1912.

missions. Les groupes désignent eux-mêmes les titulaires des sièges qui leur reviennent et les remplacent aussi souvent que ceux-ci le désirent.

En Angleterre, les deux Chambres peuvent délibérer en comité de la Chambre entière ; la Chambre des lords, pour l'examen des bills publics importants et de certains bills privés, quand elle le décide, ou pour faciliter et régler de grandes affaires (1) ; la Chambre des communes pour l'étude des bills désignés par la Chambre pour examiner par cette procédure toute demande tendant à remettre, accorder, transiger une somme d'argent due à la Couronne, — toute motion faite dans la Chambre pour accorder un secours, créer une charge grevant le revenu public — pour examiner les comptes publics et toutes les fois qu'un ordre du jour le demande (2).

Les standing orders assurent ainsi à tous les membres des deux Chambres la liberté de parole dans la discussion. Les hommes compétents des divers partis qui, trop souvent en France se voient refuser l'accès de nos commissions du budget, peuvent ainsi prendre part aux discussions et y apporter le plus utile concours.

---

1. R. C. Lords, Affaires publiques, XL. Bills privés, 142.
2. Règlement de la Chambre des communes, 31-51-67-75.

L'examen du projet de budget par la Chambre des communes tout entière constituée en comité des subsides et sans étude préparatoire d'une commission financière est un avantage indéniable, dit M. Besson, dans son livre sur les contrôles des budgets en France et à l'étranger.

A l'ouverture des sessions, un comité de choix (1) (*committee of selection*) nomme les comités permanents (*standing committee*) pour l'étude des bills déjà acceptés par le comité de la Chambre entière.

A la Chambre des lords, ces comités dont le nombre est variable, comprennent ordinairement un même nombre de membres que le comité de choix peut remplacer avec leur assentiment et auquel il peut retrancher ou adjoindre d'autres membres, afin de les décharger de leurs travaux (2).

A la Chambre des communes, le comité de choix désigne, pour l'examen des bills privés, un comité des (*standing orders*) ordres permanents chargé de vérifier la procédure de ces bills ou de proposer, s'il y a lieu, la dispense de certaines règles, un comité général des bills de railways et canaux, un comité des bills combattus et un comité des bills non combattus, un comité des bills de divorce de 9 membres.

---

1. R. C. C. A. P. 98. A. P. 48. R. C. C. A. P. XLVI. ap. 97.
2. R. C. L. XLVII. A. P.

Pour les affaires publiques, il existe un comité des pétitions des bills concernant la loi, les cours de justice et la procédure judiciaire, un comité des bills concernant le commerce et l'agriculture, la navigation et les manufactures et un comité des comptes publics (1) (*commitee of publie accounts*). Ce dernier comité chargé de surveiller l'exécution du budget en cours se compose de 7 membres nommés nommés pour la durée de la législature par le speaker de là Chambre, sur l'avis du gouvernement et du leader de l'opposition. Par là, se trouve assuré la représentation proportionnelle de la minorité au sein de ce comité. Pour plus de garantie, les fonctions de président et de rapporteur du comité sont dévolues à des membres de l'opposition. Pour les autres comités permanents, le comité de choix les nomme eu égard aux catégories de bills confiés à ces comités, à la composition de la Chambre et aux aptitudes des membres choisis (2).

Le comité a le pouvoir d'exempter des membres, parfois d'en nommer d'autres en remplacement de ceux-ci et d'ajouter à un comité permanant, en raison d'un bill qui est renvoyé à celui-ci, 15 membres au plus pour servir dans ledit comité pendant l'examen

---

1. R. C. C. A. P. 75-79-46-47-48.
2. R. C. C. A. P. 55-56-57.

de ce bill, L'accès aux comités rendu ainsi facile aux autres membres de la Chambre, assure également dans chaque comité de la Chambre la présence des membres compétents, tant de la majorité que de la minorité pour l'étude des questions qu'il doit rapporter.

Enfin, des comités choisis (*select commitee*) nommés tantôt par la Chambre (1), tantôt par le comité de choix (2), tantôt par un comité permanent (3), ou par le chairman d'un comité permanent (4) examinent les affaires spéciales et les bills que leur renvoient la Chambre, ou les comités permanents.

A la Chambre des communes, l'auteur d'un bill peut, avant la nomination du comité choisi qui le rapportera, indiquer les noms des membres qu'il a l'intention de proposer pour former ce comité que la Chambre élira.

En Suisse, le Conseil fédéral possède trois commissions permanentes formées des membres réunis du Conseil national et du Conseil des États :

1° Une commission de rédaction qui revoit les lois et les arrêtés de portée générale avant la votation définitive et en arrête le texte allemand et français. Cette

---

1, R. C. C. A. P. 55-56-57.
2. XVII, R. C. L. A. P.
3. R. C. C. Bills privés 103-115-117. R. C. L. ap. 95-96-149.
4, R. C. C. A. P. 109.

commission ne compte que des membres de droit.

2° Une commission de revue pour arrêter le texte italien des lois et arrêtés fédéraux. Cette commission comprend des membres de droit et des membres nommés par les présidents des deux Conseils (1).

3° Une délégation de la commission des finances et une délégation de la commission de la régie des alcools composées des membres délégués des dites commissions dans les deux Conseils (2).

Enfin les bureaux réunis des deux Conseils peuvent nommer des commissions temporaires pour l'examen des affaires urgentes comme les recours en grâce (3).

Le Conseil des États nomme par lui-même ou par ses bureaux, quand il le décide, quatre commissions permanentes, des finances, de l'alcool, des douanes, une commission militaire, et d'autres s'il le juge nécessaire pour la durée d'une législature. Les pétitions adressées au Conseil des États sont ordinairement renvoyées à l'examen d'une commission composée de 5 membres, au moins et nommé pour une année (4).

Ces élections ont lieu au scrutin secret, à la majorité absolue aux deux premiers tours, à l'aide des

---

1. Art. 8 et 12 de la loi fédérale du 9 octobre 1902.
2. Art. 24 et 25 *id.*, et 27.
3. Art. 29. *id.*
4. Art. 33 et 34. Règlement du Conseil des États.

bulletins de liste. Il y a des bulletins particuliers pour chaque tour (1).

Il y a huit commissions permanentes au Conseil national, élues par les mêmes procédés par l'assemblée elle-même ou par ses bureaux. Ce sont les commissions de vérification des pouvoirs (élue par le bureau provisoire) la commission des messages et rapports du Conseil fédéral, la commission des finances, la commission de l'Alcool, la commission des pétitions, la commission des demandes en concessions des chemins de fer, la commission des douanes et des traités de commerce, la commission du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral, et les autres commissions qu'il juge nécessaires (2).

Dans les cantons, les grands conseils de Berne et de Fribourg élisent de même l'un et l'autre trois commissions permanentes générales (3) : de vérification des pouvoirs, de justice et d'économie politique pour le premier; commissions des économies, des grâces, et des pétitions pour le second. L'assemblée les nomme elle-même ou les fait désigner par ses bureaux, mais dans ce cas il est de règle au grand conseil de Berne que le bureau doive autant que possible choisir les membres de la commission qu'il nomme

---

1. Art. 32 et 66 et suivants. R. C. E.
2. Art. 47. Règlement du Conseil national.
3. Art. 25 *id*... 12., de Fribourg.

parmi les députés qui, depuis longtemps, n'ont plus fait partie d'aucune commission. Aucun membre du grand conseil ne peut, du reste, pendant plus de deux législatures successives, faire partie d'une seule et même commission permanente. Enfin le règlement prévoit que les minorités du grand conseil devront toujours être équitablement représentées dans les commissions (1). C'est la disposition la plus efficace à l'égard des minorités.

---

1. Art. 29, 30 § 3 et 33. *id.*

CHAPITRE II

LE VOTE EST PUBLIC

Première section. — *Le scrutin public et le scrutin secret.*

Section II. — *Les exceptions apparentes à la règle de la publicité. — Élections de personnes. — La présidence. — Les débats en comité secret.*

Section III. — *Les exceptions proposées à la règle de la publicité. — La vérification des pouvoirs. — Les lois de finance.*

La question de la publicité du vote à l'intérieur des assemblées parlementaires a toujours été très discutée. On peut donner en faveur de la publicité ou du secret du vote des raisons qui, dans un sens ou dans l'autre, sont loin d'être sans valeur, et qui, à quelque parti qu'on se range, invitent tout au moins à admettre certaines restrictions.

De l'examen de la question, il résulte, à notre avis,

que le scrutin public doit être préféré, en principe, mais il ne s'en suit pas que le scrutin secret n'ait que des désavantages, et il est certains cas précis où il paraît bien s'imposer.

Ces avantages et ces inconvénients respectifs des deux modes de scrutin expliquent, historiquement, les fluctuations de la solution adoptée. Suivant en effet, qu'on se trouve sous tel régime politique, suivant que les assemblées représentatives ont un caractère de soumission au gouvernement ou d'indépendance à son égard, suivant que l'électeur exerce un contrôle plus ou moins étroit sur son représentant et se considère ou non comme un mandant ayant le droit de surveiller son mandataire, l'adoption de l'un ou l'autre mode de scrutin semblera devoir s'imposer.

En fait, le scrutin public a triomphé et est de règle actuellement dans la plupart des décisions qui sont de la mission des assemblées politiques. C'est donc le scrutin de droit commun. Cependant le scrutin secret a subsisté d'une façon générale dans les élections de personnes.

Toutefois cette pratique n'est pas si profondément entrée dans les mœurs que personne ne songe à la modifier. On réclame, parfois, l'adoption du scrutin secret, là où le scrutin public s'est implanté et inversement.

C'est ainsi qu'à la Chambre, malgré l'usage si ancien

du vote secret dans les nominations personnelles, un certain nombre de députés ont demandé récemment (1), que l'élection du président de la Chambre, voire même celle de tous les membres du bureau, se fassent à l'avenir au scrutin public. D'autres députés ont demandé que le scrutin public fasse place au scrutin secret dans le vote des lois financières. Avant de prendre parti, il convient d'examiner la portée de l'une et l'autre solution.

Première Section

Le Scrutin public et le Scrutin secret

§ 1. — *Le Scrutin public.* — Le scrutin public paraît convenir aux conditions politiques d'une démocratie, et semble favorable au travail et à la dignité des élus.

Le principe de la publicité des votes dans les assemblées parlementaires paraît, à première vue, s'accorder avec l'idée de la souveraineté nationale. Du moment que le titulaire du pouvoir est la nation et que celle-ci, pour des raisons pratiques, a délégué ce pouvoir à des représentants, ces derniers ne

1. Cf. le chapitre suivant *in fine*.

doivent-ils pas rester dans un certain lien de dépendance vis-à-vis des citoyens qui leur ont confié leur mission ?

Les citoyens n'ont-ils pas même le devoir d'exercer sur les gouvernants ce contrôle, lequel ne saurait être effectif qu'avec la publicité du scrutin ? Comme le fait remarquer M. Marin (1), la publicité du scrutin est, sous ce rapport, beaucoup plus importante que la publicité des séances, car elle porte sur l'activité de tous les élus' au lieu de porter seulement sur la responsabilité du petit nombre d'orateurs qui prennent part aux débats. On peut ajouter qu'elle ne révèle pas uniquement les avis et les opinions exprimées, mais les décisions prises par les élus. Les discours n'ont souvent aucun résultat pratique ; le vote est, au contraire, l'acte suprême qui va se répercuter dans la vie de la nation et que celle-ci doit contrôler. Les électeurs sauront, en consultant les votes, s'ils doivent continuer ou refuser leur confiance aux élus. Quant aux représentants, ils devront rester fidèles au programme qu'ils avaient présenté à leurs électeurs et sur lequel ces derniers les ont envoyé siéger au Parlement.

---

1. *Rapport fait au nom de la Commission du règlement chargée d'examiner la proposition de résolution de M. Massabuau tendant à rétablir, dans certaines conditions, le scrutin secret pour le vote de la loi de finances*, par M. Louis Marin. *Jour. Off.*, 1910, Chambre, Doc., ann., n° 3031, p. 36.

Mais, précisément les théoriciens classiques du droit constitutionnel et de la représentation politique repoussent cette interprétation. Dans cette doctrine classique, les députés représentent la Nation entière considérée comme une entité, distincte des individus qui la composent à un moment donné, douée de pérennité et personnalisée. Chaque représentant est représentant non d'un collège, d'un groupe d'électeurs, mais de la Nation tout entière, qui seule possède la souveraineté. Le collège électoral n'est qu'un procédé nécessaire, mais imparfait, pour dégager la volonté nationale, et il n'a aucun droit de demander des comptes à son élu qui n'est ni son représentant, ni bien moins encore son mandataire. La souveraineté ne se fractionne ni entre les collèges électoraux, ni *a fortiori* entre les électeurs. C'est la nation seule in globo, qui pourrait demander des comptes, et encore on peut douter que la Nation, telle qu'elle est constituée à un moment donné par la génération actuelle, en ait le droit, car ce n'est pas une génération, forme passagère de la nation éternelle, qui possède la souveraineté, c'est la Nation dans sa continuité et sa pérennité. Or, comme la Nation ainsi conçue est incapable de prendre corps dans le temps, et d'exprimer une opinion, on ne conçoit pas que des comptes puissent être demandés aux représentants, et il faut en conclure en bonne logique qu'ils exercent un

pouvoir propre dont ils ne doivent compte à personne. Ainsi d'après cette théorie classique,le scrutin public, au moins à ce point de vue, n'aurait pas de raison d'être, on pourrait même y voir une forme détournée du mandat impératif que notre constitution repousse absolument.

Mais cette théorie logique, poussée à l'extrême est absolument contraire aux faits et aux nécessités pratiques. Ceux qui la soutiennent ne la poussent pas à ces extrêmes conséquences. Ils paraissent se contredire eux-mêmes, lorsqu'ils admettent le renouvellement fréquent des Chambres, ou leur renouvellement intégral pour assurer une communion d'idées entre le corps électoral et les élus. En fait, les représentants veillent aux intérêts de la génération présente, de la nation telle que l'entend le vulgaire, c'est-à-dire du peuple qui vit et agit, à un moment donné, et dont les besoins et les volontés doivent être satisfaits. On peut bien pour des raisons pratiques déclarer que les représentants doivent être libres de leurs votes, prohiber le mandat impératif, et repousser une ingérence continuelle de l'électeur dans le travail parlementaire, mais il n'en reste pas moins que sous peine d'installer dans les Chambres une oligarchie tyrannique parce qu'irresponsable, il importe de donner aux électeurs un moyen de contrôle, et une sanction de ce contrôle qui est la possi-

bilité d'une non-réélection. Or il n'y a pour l'électeur qu'un seul moyen efficace de contrôler l'activité de l'élu, c'est d'examiner de quelle façon il vote. On peut bien dire que la publicité du vote enchaîne l'élu, restreint son initiative et son indépendance, l'oblige moralement à porter ses décisions dans le sens indiqué par l'électeur, mais il y a là une nécessité de fait dont les inconvénients sont moins graves que ceux du système contraire.

On peut même soutenir que l'exclusion du mandat impératif appelle la publicité du vote. Non seulement il est faux de prétendre que le représentant, une fois élu, doive ou puisse perdre toute attache avec son électeur, mais la publicité du vote est nécessaire, surtout quand le corps électoral n'a pas le droit de révoquer son représentant. Plus ce représentant est libre de ses actes et indépendant de ses électeurs, plus l'électeur a le droit et le devoir de connaître ses décisions. Il importe d'autant plus de sauvegarder la publicité du vote que l'on se plaint aujourd'hui, avec raison, de l'absence des responsabilités des pouvoirs publics.

Le scrutin public s'impose encore aux assemblées parlementaires pour assurer la dignité des élus et la sauvegarde des droits des citoyens.

Que la dignité des élus soit garantie par la publicité du vote, on le comprend facilement. Des suspi-

cions qui pourraient se faire jour à l'occasion d'un vote secret n'ont plus ici leur raison d'être. Il n'y a plus place aux méfiances sourdes et invincibles, mais seulement aux attaques résolues et franches. S'il les brave, cette attitude ne peut que grandir et honorer l'élu : « Si un membre d'assemblée politique, disait Bentham, n'avait pas assez de fermeté pour braver une injustice momentanée, il lui manquerait la première qualité de son état..... L'injustice est-elle une fois reconnue ? La haine se change en estime ; et celui qui, aux dépens du crédit d'un jour, a osé tirer cette lettre de créance sur l'avenir, en est payé avec usure » (1).

Au surplus, les critiques dont les votes pourraient être l'objet, ne sont pas dépourvues d'utilité ; si amères qu'elles soient, elles peuvent exprimer des vérités qui toucheront celui qui les a émis et l'amèneront à reconnaître qu'il n'a pas tenu un compte suffisant des besoins de la Nation ou n'a pas vu toutes les faces des problèmes qu'il avait à résoudre.

Ce n'est pas seulement la dignité et la valeur morale des élus qui s'accomodent du scrutin public ; la Nation, elle aussi, en retire de grands avantages pratiques. Le scrutin public contribue à l'éducation de la démocratie.

---

1. Cité par Marin, *op. cit.*, p. 37.

Les assemblées parlementaires se renouvellent périodiquement dans tous les pays constitutionnels. Ce renouvellement suppose que les élus doivent reprendre contact avec leurs électeurs. A quoi pourrait donc servir ce renouvellement, si la Nation ne pouvait pas être éclairée sur les hommes qu'elle est appelée à juger ?

Par le fait que les citoyens sont amenés à discuter les votes du Parlement, à en examiner la valeur, à en découvrir les causes et à en discuter le bien-fondé, les mandataires sont amenés à rendre compte de leurs votes, à expliquer les motifs de leurs décisions, à les légitimer, si possible, par des arguments dont le corps électoral n'avait pas entrevu toute la portée ou qui lui avaient complètement échappé. Ainsi se fait l'éducation de la démocratie.

Ajoutons que la publicité du scrutin est le meilleur garant contre le truquage des majorités. Seule elle permet de s'expliquer, par la connaissance que l'on a de l'opinion des représentants, le rejet ou l'adoption de telle ou telle mesure, de telle ou telle disposition législative. Elle constitue une garantie précieuse pour les partis qui se trouvent en minorité dans le pays contre les fraudes et les violences du pouvoir ou des partis les plus forts, en permettant le contrôle exact du dégagement de solutions parlementaires.

On en peut conclure que le scrutin public paraît

supérieur au scrutin secret dans les votes qui concernent les affaires du pays, la politique, la législation, le contrôle sur les agissements du pouvoir exécutif, en un mot dans toutes les affaires qui constituent la compétence ordinaire et normale des assemblées représentatives.

Cette supériorité du vote public se trouve corroborée par l'expérience des nations modernes : à mesure que celles-ci ont cherché à améliorer leurs mœurs constitutionnelles, on remarque qu'elles ont abouti au scrutin public.

En France, dès le début de la Révolution, le vote fut public ; il le resta jusqu'en l'an III. Peu à peu la corruption des usages parlementaires coïncidait avec le retour du pouvoir personnel, on revint au vote public, en certains cas, seulement de l'an II à l'an VIII puis, d'une façon générale, au moins quand il s'agissait de projets de lois, de l'an VIII à 1845. On remarque alors une nouvelle évolution vers le scrutin public. De 1845 à 1852, le vote, suivant des distinctions dans lesquelles nous ne pouvons pas entrer, peut être soit secret, soit public. C'est aussi ce qu'admet l'Assemblée Nationale de 1871 qui admet trois formes de vote, le vote par assis et levé, le vote par scrutin public et par scrutin secret. C'est aussi ce système qu'admet d'abord le Parlement de la troisième République. Il est basé, en ce qui concerne la Chambre,

sur le premier alinéa de l'article 86 de son règlement ainsi conçu : « Dans tous les cas où le scrutin public doit être admis, si cinquante membres réclament le scrutin secret, il doit y être procédé ».

La suppression du scrutin secret fut demandée à la Chambre des députés, la première fois, par M. Lenglé le 19 février 1881 et une seconde fois, le 2 février 1885 par M. Ballue. L'exposé des motifs du projet de résolution justifiait la réforme dans les termes suivants :

« Le gouvernement du pays par le pays, la pratique loyale des institutions républicaines ne se peuvent comprendre sans la responsabilité effective de quiconque légifère, administre ou gouverne. Que devient cette responsabilité pour le législateur, s'il lui est loisible de tenir ses votes secrets ? Autant, d'ailleurs, la publicité des scrutins constitue l'indispensable garantie du droit souverain de contrôle appartenant à la Nation, autant il importe à la dignité de ces représentants d'agir en toutes circonstances au grand jour. Nous avons la conviction de répondre aux sentiments de la Chambre en lui proposant de faire sans plus tarder disparaître de son règlement une proposition incompatible avec notre régime politique et dont le maintien pourrait donner lieu à de fâcheuses interprétations (1) »,

1. Cité par Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. Paris, Martinet, s. d., 4e édit., n° 1029.

Le même jour, sans le moindre délai, la Chambre conformément à la proposition, réforma les articles 78 et 86 de son règlement et ordonna la suppression du scrutin secret par 414 voix contre 6.

Au Sénat, la même initiative fut prise, peu de temps après, le 26 juin 1886, par M. Morrelet, chargé par une commission spéciale de soutenir la réforme devant le Sénat, M. Morellet condamnait en ces termes le scrutin secret :

« Sous un régime représentatif, tout en déléguant l'exercice de sa souveraineté à un petit nombre d'hommes chargés de la mettre en œuvre pour elle, la Nation n'en demeure pas moins le véritable souverain. Des garanties doivent lui être données pour empêcher ses mandataires d'abuser de la puissance qu'elle leur met entre les mains. Au premier rang de ces garanties figure la publicité de leurs votes. Cette publicité, en soumettant chacun d'eux au contrôle universel, les contraint à n'émettre que des votes qu'ils puissent justifier;... elle permet au corps électoral de mieux savoir quel est leur conduite politique, et quand vient l'expiration de leur mandat, de leur continuer et de leur refuser sa confiance en connaissance de cause... Nul ne contestera que la publicité des séances ne soit l'un des instruments les plus nécessaires au bon fonctionnement du gouvernement parlementaire, l'une des plus précieuses

garanties des libertés publiques. La publicité des votes en est le complément obligé. Elle dérive du même principe ; elle est, à certains égards, plus importante : car la publicité des séances n'appelle de contrôle que sur le petit nombre des représentants du pays qui prennent la parole, alors que la publicité des votes l'appelle sur tous indistinctement. En sorte que, aussi longtemps que des raisons de salut public (comme pendant l'insurrection, la guerre, l'invasion) n'imposent pas la formation en Comité secret, aussi longtemps que la discussion a lieu en séance publique, le vote de chacun doit, en bonne logique, rester public comme les débats dans lesquels il intervient » (1).

Après deux délibérations du 14 septembre 1886 et du 17 janvier 1887, le scrutin secret fut aboli au Sénat par 197 voix contre 57.

La plupart des assemblées parlementaires des pays étrangers ne sont pas encore parvenues à ce terme. Un certain nombre garde obstinément, particulièrement en certaines matières, le scrutin secret. Mais on peut expliquer ce maintien par certaines considérations relatives au caractère de ces assemblées. Toutes ne sont pas, en effet, des assemblées purement démocratiques. Des éléments aristocratiques nombreux

---

1. Pierre, *op. cit.*, n° 1029.

y sont mêlés. Le souverain garde dans ces pays le droit de nommer directement tout ou partie d'une ou des deux assemblées ; le suffrage universel n'est donc pas, dans ce cas, la seule source du recrutement du Parlement. Dans ces conditions, on conçoit que ces assemblées ne se croient pas moralement obligées à accepter le *veto* quotidien d'un corps électoral qui ne les a pas nommées et que celui-ci ne soit pas pressé de réclamer une publicité qui servirait seulement à satisfaire sa curiosité et à constater son impuissance.

Il faut cependant signaler une exception remarquable à la publicité du vote. Elle intéresse l'Italie et le scrutin secret qui tient une place prépondérante, ainsi qu'on en peut juger par les textes réglementaires qui suivent :

L'article 57 du réglement de la Chambre des députés s'exprime ainsi :

« Le vote final sur les propositions de loi se fait au scrutin secret.

« Les autres votes se font par assis et levés à moins que dix députés ne demandent le vote par division, dans la salle, quinze le vote par appel nominal, et vingt le vote au scrutin secret...

« Au cas de concours de demandes différentes, celle du scrutin secret l'emporte sur toutes les autres,

celle de l'appel nominal l'emporte sur la demande des votes par division dans la salle ».

Les textes réglementaires du Sénat sont dans le même sens, voici les articles 56 et 67 du statut de la Chambre Haute :

« Le vote a lieu au scrutin public... à moins que, à propos d'un article de loi, d'un amendement ou d'un ordre du jour, dix sénateurs ne demandent le vote par division ou par scrutin secret ou par appel nominal...

» Lorsque plusieurs propositions de loi sont relatives à des crédits supplémentaires ou à des intérêts particuliers ou locaux et n'ont pas donné lieu à une opposition, elles sont mises en délibération ensemble et font l'objet d'un seul scrutin secret, quand la division n'est pas demandée... S'il y a opposition au sujet d'une ou de plusieurs de ces lois, il est procédé au scrutin secret sur chacune de celles qui ont donné lieu à cette opposition » (1).

On le voit, l'exception que présentent les règlements des assemblées italiennes est caractéristique et méritait d'être notée. Elle s'explique par des raisons particulières à ce pays, particulièrement par le désir de mettre les représentants à l'abri des critiques. Mais ces exceptions n'entament pas sérieusement la supério-

---

1. Cité par Marin, *op. cit.*, p. 37.

rité marquée du scrutin public au point de vue théorique et pratique.

§ 2. — *Le scrutin secret*. — Les partisans du scrutin secret ne font, en réalité, valoir qu'un seul argument, mais il faut avouer qu'il est considérable. Le scrutin secret assurerait seul de façon efficace l'indépendance des représentants vis-à-vis des électeurs, dont ils sont à l'heure actuelle les commissionnaires dociles, et vis-à-vis du gouvernement, près duquel ils cultivent la candidature officielle. La poussée démocratique ne permet guère de supposer que cette seule raison, pour importante qu'elle soit, compromette les résultats acquis de la publicité. Toutefois, certains projets récents tendraient à faire brèche, pour le vote sur certaines matières déterminées, à la règle de la publicité, et dès maintenant, il existe deux modalités particulières de scrutin secret que l'on pourrait plutôt appeler, avec M. Marin, des exceptions apparentes à la règle de la publicité des votes, car leur nature et les raisons qui ont milité pour elles, montrent qu'il n'y a, entre elles et le scrutin public, aucune opposition de principes.

La raison d'être de la première exception se fonde sur le caractère tout à fait *sui generis* des nominations personnelles. Celles-ci n'intéressent qu'indirectement les affaires et la vie de la nation. Elles ont

un caractère d'ordre intérieur, elles soulèvent des questions de personnes où le scrutin public compromettrait l'indépendance des députés vis-à-vis de leurs collègues et de leurs administrateurs, et pourrait aboutir aux inimitiés les plus fâcheuses.

La seconde exception est celle du scrutin secret dans les débats en comité secret. Que voyons-nous dans cette sorte de débats ? Les discussions doivent être secrètes. Par contre-coup, sans qu'aucun texte de loi intervienne, le vote qui les suit leur emprunte ce caractère. Si le vote se fait, en réalité, au scrutin public, il n'est public qu'à l'intérieur de l'assemblée et par les procédés qu'il adopte, mais il est, en fait, secret pour la nation.

Étudions ces deux exceptions apparentes avant d'examiner les exceptions nouvelles qu'on propose *d'introduire*.

Section II

Les exceptions apparentes à la règle de la publicité

§ 1. — *Nominations à l'intérieur des assemblées.* — Remarquons que déjà, lorsqu'il s'agit de l'élection d'un représentant par les citoyens, le secret du vote est considéré universellement comme la garantie essentielle de l'électeur. Une assemblée ne serait pas indépendante, la nation elle-même ne serait pas indé-

pendante si les autorités administratives, les candidats ou le public pouvaient connaître l'origine du bulletin de vote. A ce point de vue, il paraît infiniment regrettable que les Chambres ne puissent parvenir à voter ces propositions sur le secret du vote qui languissent devant elles depuis un temps immémorial. Des raisons particulières s'ajoutent encore, pour les nominations faites au sein des assemblées, aux raisons générales qui exigent le secret du vote pour les élections de personnes.

Mais ce qu'il faut, avant tout, que le scrutin ménage ici, c'est la future impartialité des élus au cours de l'exercice de leurs fonctions. L'équité et la justice sont particulièrement difficiles à garder dans les Chambres où les luttes entre les partis sont chaudes et où il faut toujours, au prix des plus gros sacrifices intérieurs, faire abstraction de ses idées, pour apprécier sainement les responsabilités et les droits de chacun. Celui que l'assemblée revêt d'une fonction d'autorité à l'égard de ses membres devra donc être capable de protéger avec énergie les droits de tous les orateurs avec lesquels il vit quotidiennement et qui peuvent être aussi bien ses ennemis politiques que ses amis. Sans le secret du vote, pourrait-il toujours oublier que tel ou tel fut un adversaire de son élection ?

Dans les nominations à ces fonctions qui reposent

sur la confiance mutuelle et réclament l'impartialité la plus absolue, le scrutin secret garantit seul contre les rancunes possibles et les soumissions serviles. « Le régime secret, disait Bentham, sera convenable, en général, dans les élections. Les votes se donnent-ils de vive voix ? Il n'est personne qui ne sache à quel point l'amitié, l'espérance ou la crainte ôtent la liberté des suffrages (1) ».

Au surplus, les raisons que nous avons invoquées en faveur du scrutin public, dans les votes proprement dits, n'ont plus ici, leur application. Nous avons dit, que les citoyens qui ont envoyé siéger les représentants dans une assemblée réclamaient tout naturellement un droit de contrôle sur le travail et les décisions de ces représentants. Mais ce même contrôle porterait à faux vis-à-vis des dignitaires de l'assemblée dont les fonctions, toujours délicates, ne sont possibles que s'ils disposent d'une autorité matérielle et morale indiscutée. Si ces nominations ont quelquefois un caractère politique, c'est par une déviation inévitable, mais regrettable, de leur véritable nature, et il serait à souhaiter que la magistrature des assemblées parlementaires se tint toujours au-dessus des partis.

---

1. Cité par Marin, *op. cit.*, p. 38.

L'évolution historique justifie pleinement ces considérations.

Quand les élus deviennent électeurs, dans tous les pays, ils adoptent, pour toutes les élections, le scrutin secret. Il existe même un fait caractéristique. Lorsque dans ces matières, pour une raison ou pour une autre, le vote au bulletin secret ne paraît pas pratique, les assemblées n'adoptent pas le scrutin public ; elles préfèrent recourir à des procédés particuliers, par exemple au tirage au sort ou au bénéfice de l'âge. A l'heure actuelle, nous constatons que le second de ces deux modes est employé pour l'élection du bureau, lorsque l'assemblée, le bureau ou les commissions procèdent à leur séance d'installation. Hors ces cas exceptionnels, c'est le scrutin secret qui s'impose.

En France, il en est ainsi pour l'élection du président des Chambres, ce principe a toujours été admis, lorsque les Chambres ont reçu le pouvoir de le choisir.

Le scrutin secret s'applique également à l'élection des membres du bureau définitif, à celle des secrétaires, à celle des rapporteurs chargés par les commissions de rendre compte à la Chambre du résultat de leurs travaux, à la nomination des membres délégués par la Chambre dans les commissions extra-parlementaires.

Cependant, lors de l'une des dernières élections au siège de la présidence de la Chambre des députés, de grosses questions politiques furent mises en jeu, et l'on en vint à se demander si le scrutin public n'aurait pas donné, dans cette élection, des résultats différents. De là, pour ceux que ces résultats mécontentaient, il n'y avait qu'un pas à réclamer l'adoption du scrutin public. Et c'est ce qui fut fait. Une brève étude de l'élection à la présidence des Chambres nous permettra, croyons-nous, de maintenir notre proposition, à savoir que le scrutin secret s'impose pour cette élection autant et plus que pour toutes les autres.

* * *

Jules Simon, racontant quelques épisodes de sa carrière parlementaire, disait : « Nous avons tous vu un temps où le gouvernement était exercé par le président de la Chambre. Il y avait un président à l'Elysée pour donner des bals et des signatures et un président au Palais-Bourbon pour présider et gouverner la Chambre d'abord, et le pays ensuite. Ce président-là avait à ses ordres la commission du budget ; il tenait la bourse. Il avait le droit d'interpellation ; il tenait le ministère. Il fallait lui obéir ou partir. Un fonctionnaire qui voulait de l'avancement

le demandait par convenance à son ministre, il allait de là chez Gambetta qui donnait ou refusait son assentiment et avait toujours le dernier mot (1) ».

Tel fut en France, à certaines époques, le rôle important que jouait le président de la Chambre. Ce rôle peut encore s'observer aujourd'hui dans certains pays, notamment aux États-Unis. Là, en effet, le *speakership*, c'est-à-dire la présidence de la Chambre, a reçu, jusqu'en ces dernières années, un développement qui est un des phénomènes les plus curieux de l'histoire constitutionnelle des États-Unis et le speaker en a recueilli une situation tout exceptionnelle dans l'histoire de la présidence des assemblées. En matière de politique intérieure, le speaker de la Chambre des représentants avait conquis une influence prépondérante, et exerçait une autorité avec laquelle le président de la République lui-même devait compter.

Tous les présidents des Chambres législatives n'ont pas, assurément, un rôle semblable à celui du président de la Chambre des représentants des États-Unis, mais tous sont à la tête de l'assemblée qui détient dans ses mains le pouvoir législatif, c'est-à-dire, la clef de voûte de la direction de l'État. Tous

---

1. Ripert, *La Présidence des assemblées politiques*, ouvrage couronné par la Faculté de Droit de Paris, 1 vol. Paris, Rousseau, 1908, p. 425.

sont donc appelés à exercer sur le vote et la discussion des lois, et par suite, sur la vie de la nation, une influence dont il faut tenir compte.

La question de savoir de quelle façon ce personnage sera nommé est donc loin d'être indifférente.

A travers d'innombrables transformations, les présidences des assemblées contemporaines peuvent se ramener à trois types principaux : la présidence de la Chambre des communes, en Angleterre ; la présidence de la Chambre des représentants, aux États-Unis ; la présidence des assemblées européennes, et particulièrement de la Chambre française.

C'est l'Angleterre, pays classique des institutions parlementaires et des libertés publiques, qui offre le type le plus ancien de présidence élective d'assemblées politiques. Cette présidence remonte au quatorzième siècle et elle est constituée par la coutume et la tradition encore plus que par des règles écrites. Elle a su, d'ailleurs, conserver à travers les siècles, malgré les changements politiques, le même caractère et le même éclat. Le speaker a été, dès la première heure, et il est aujourd'hui encore, le représentant de l'assemblée entière vis-à-vis de tous les autres pouvoirs de l'État et, en particulier, de la Couronne. Il n'est ni l'homme du gouvernement, ni l'homme d'un parti ; c'est l'homme de la Chambre qui doit présider les débats dans le seul intérêt de l'ordre, en faisant abstraction de

toutes considérations de partis. Aussi le sort du speaker est-il indépendant de celui des partis politiques qui se disputent la suprématie au Parlement. On constate que le speaker, lorsqu'il est nommé pour la première fois, est choisi dans le parti qui a la majorité à la Chambre ; mais une fois au fauteuil, il y reste, quel que soit le sort des partis, jusqu'au moment où il croit devoir se retirer pour des raisons personnelles.

Comment maintenant est élu le speaker ? Les formes de cette élection n'ont pas sensiblement varié depuis plusieurs siècles et elles présentent aujourd'hui un aspect archaïque assez curieux (1). La séance de la Chambre une fois ouverte, le clerk ou greffier en chef de la Chambre se lève et désigne un des membres importants de l'assemblée qui est chargé de proposer la motion « que M. X. soit nommé speaker de cette Chambre », en indiquant les titres qui justifient sa nomination. Cette motion est immédiatement appuyée par un autre membre de la Chambre, car il est de tradition que la candidature au speakership doit être proposée par deux personnes. Le clerk pose alors la question « que le premier candidat proposé occupe le fauteuil de cette Chambre comme speaker ». Généralement cette question est résolue affirmative-

1. Voir les détails dans Ripert, *op. cit.*, p. 206.

ment par les acclamations de toute la Chambre. Quelquefois, cependant, quand il y a plusieurs candidatures, il y a lieu de procéder à une division, c'est-à-dire à un vote. Dans ce cas, les députés se rendent, suivant le sens de leur suffrage, dans les couloirs de droite ou de gauche et ils sont comptés à leur sortie de la Chambre. Dès que le mouvement est terminé et que le vote est acquis, le résultat est annoncé par le clerk qui proclame le nom de l'élu. La tradition veut que le nouveau speaker reçoive les félicitations, non seulement du leader de son parti, mais même du chef de l'opposition. Ce détail fait bien saisir le caractère impartial et aucunement politique de cette présidence.

En théorie, le speaker n'est definitivement investi de ses fonctions qu'après l'approbation royale et ce n'est qu'après cette approbation qu'il revêt son costume officiel. En fait, il n'y a là qu'une pure formalité qui laisse entier le droit de la Chambre des communes. Depuis 1679, la Couronne a approuvé sans aucune difficulté toutes les nominations faites par la Chambre et c'est de la Chambre seule que le speaker tient ses fonctions (1).

---

1. A propos du cérémonial, M. Delpech dit dans *la Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*: « Ce serait en dénaturer le sens que d'en exagérer l'importance et en déduire le caractère non électif et non représen-

Au premier abord, il paraît résulter de cet exposé que l'élection du speaker, en Angleterre, se fait par scrutin public. Que le vote ait lieu par acclamations, comme dans la plupart des cas, ou qu'il ait lieu par division, chaque député exprime d'une façon visible ses préférences, il livre aux autres son opinion sur le candidat qu'il désire et se trahit ainsi lui-même. Toutefois, nous devons faire ici deux remarques importantes qui atténuent singulièrement la portée de ce principe et font qu'en somme le scrutin anglais tient davantage du caractère secret que du caractère public.

Tout d'abord, la publicité d'un vote consiste essentiellement en ce que les opinions diverses, qui se sont manifestées, soient cataloguées de façon que, devant le nom de chaque député, l'on puisse inscrire le caractère de l'opinion qu'il a exprimée et que les différents organes de publication, presse, affiche, bulletins officiels puissent s'emparer de ces faits et les répandre dans le pays. Or, tel n'est pas le caractère de l'élection du speaker. Le vote par acclamations ou le vote par division sont simplement deux manières commodes, rapides, de faire exprimer son opinion à une assemblée de plusieurs centaines de

---

tatif du speaker... Au dire des auteurs les plus informés, l'approbation par le Roi de la nomination du speaker n'est point une nécessité légale », 1906, p. 12, n° 1.

représentants. Ni l'un, ni l'autre n'a la prétention de donner la publicité à ce vote, ni d'en répandre les résultats détaillés dans la nation, et jamais, en Angleterre, soit dans la presse officielle, soit dans le public, il n'est fait état de la répartition des votes entre les députés.

De plus, on peut noter que, si le vote a, par certains côtés, un caractère public, c'est précisément parce que l'élection du président ne soulève aucune question de partis. Nous avons vu, en effet, que le président de la Chambre des communes perdait tout caractère politique et que tous les députés faisaient de sa fonction une magistrature supérieure à toutes les fractions du Parlement. Dès lors, il se produit généralement qu'elle a lieu sans discussion et par consentement unanime.

Retenons donc ces deux points : d'une part, l'élection du speaker, en Angleterre, n'est pas une élection de principe, mais une élection de personne ; d'autre part, elle a plutôt le caractère du vote secret que celui du vote public. Ces deux idées sont connexes et fondamentales en la matière. Que deviennent-elles lorsque l'on considère la présidence de la Chambre des représentants aux États Unis ?

Dans ce pays, en l'absence de gouvernement parlementaire, les ministres ne font pas partie des Chambres, n'y ont pas accès et dépendent du président

de la République. C'est le régime de la séparation des pouvoirs. Chaque pouvoir se tient dans sa sphère et n'a pas, en théorie du moins, d'influence, sur l'autre pouvoir. Il craint d'être paralysé par lui et, pour ne pas l'être, il songe à s'organiser fortement. Aussi la concentration de l'action législative s'est-elle opérée avec une énergie toujours croissante entre les mains du président de la Chambre des représentants, qu'on appelle « le premier législatif ». Dès lors, on constate une évolution parallèle des pouvoirs du speaker et du mode de son élection.

Lorsque la Chambre des représentants se réunit pour la première fois en 1789, elle adopta tout naturellement les réglements de la Chambre des communes d'Angleterre, la seule assemblée qui existât alors. L'élection avait lieu suivant un cérémonial assez analogue au cérémonial de l'élection du speaker anglais. Lors de la première réunion d'un Congrès, le « clerk » ou greffier de la Chambre maintenait l'ordre et dirigeait les débats. Chaque parti faisait connaître par l'intermédiaire d'un de ses membres les candidats qu'il avait choisis en *caucus,* et l'élection avait lieu généralement sans discussion, tout ayant été dit en *caucus*, sur les mérites des candidats. On votait par « ballott », *c'est-à-dire au scrutin secret.*

Mais bien vite, le speaker americain n'eut plus de commun avec le speaker anglais que le nom.

Sous l'influence de divers facteurs sur lesquels il n'est pas de notre rôle d'insister, l'institution de la présidence américaine se transforma si radicalement que non seulement elle différa du speakership anglais, mais lui devint absolument opposée.

A considérer la présidence telle qu'elle existait encore il y a deux ans, on constatait ce phénomène curieux, mais logique, qu'à mesure que des pouvoirs nombreux se concentraient sur la tête du président et lui donnaient un rôle politique considérable, son élection changeait rapidement de forme.

Tout d'abord, le speaker de la Chambre des représentants retint toujours ses droits de député et s'en servit pour établir son empire sur l'assemblée. Il aurait été, en effet, contraire à l'égalité qui devait exister entre les États de l'Union que l'État dont un représentant devenait speaker perdît le concours de son influence et de son vote. Le speaker resta donc membre de son parti, il en fut même ordinairement le président. A ces titres, il intervient dans les débats de l'assemblée et y prononce des discours ; il peut, et même dans un certain nombre de cas prévus par les réglements, il est obligé de voter.

Ensuite, l'impartialité dans la direction des débats qui est le devoir de la plupart des présidents d'assemblées n'est pas celui du speaker americain. Le speaker est essentiellement un homme politique qui est libre

d'interpréter les questions douteuses dans l'intérêt de son parti et qui exerce en sa faveur les attributions nombreuses que lui confère sa qualité de président. Son esprit de parti se manifeste dans les discours qu'il prononce, dans la transmission des propositions et le renvoi des bills aux comités compétents, dans le choix du président du comité plénier, forme particulière de réunion de la Chambre. On l'observe surtout dans le large pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu, en fait, de la *recognition*, c'est-à-dire de l'octroi ou du refus de la parole aux représentants.

En troisième lieu, d'après un règlement de la Chambre des représentants du 18 janvier 1790, constamment tenu en vigueur jusqu'en 1909, le speaker nomme les membres des comités permanents de l'assemblée. A l'origine, les comités de la Chambre n'avaient pas l'importance qu'ils ont pris ensuite. Peu à peu ils concentrèrent entre leurs mains le sort de toutes les propositions de lois. Tous les bills qui sont présentés à la Chambre doivent être déposés sur le bureau du speaker, et sont immédiatement renvoyés par lui au comité permanent compétent. Ils trouven là, d'une façon générale, leur destinée. Un bill qui n'est pas pris en considération par le comité est un bill condamné. Aussi, les comités sont-ils des rouages essentiels de la vie parlementaire, on peut dire qu'ils font les lois. Or, si les comités font la législation,

le speaker fait les comités. Son pouvoir, dans cette nomination est absolue. Il n'a pas à faire part à la Chambre des motifs de son choix et les membres du Congrès ne peuvent lui en demander compte. Il a même le devoir d'assurer la majorité à son parti dans chaque comité.

Enfin, le speaker nomme depuis 1860 les quatre membres du comité des règlements. L'existence de ce comité dont le rôle est de réviser les règlements de l'assemblée n'est pas chose nouvelle. Mais, c'est seulement en 1789 que fut reconnu le droit du comité des règlements d'exercer sur l'ordre des affaires à la Chambre un contrôle dont le speaker devait retirer un pouvoir nouveau. Le comité des règlements reçoit le pouvoir de régler l'ordre des affaires et de présenter les mesures urgentes qui demandent une prompte discussion. C'est donc lui qui, pratiquement, va décider quelles seront les affaires qui seront examinées par le Congrès et quelle sera la longueur des débats. Or, le comité des règlements, c'est en fait le speaker, son président. Par l'intermédiaire du speaker, il peut arrêter les bills à leur retour du comité ; à l'inverse, il peut suggérer au comité toutes les mesures nécessaires pour amener le vote rapide d'une proposition de loi.

On voit, par cet exposé, jusqu'à quel degré le speaker a vu ses pouvoirs se développer au cours du

XIXe siècle. Il est le rival du président de la République et peut le tenir en échec. Il peut faire obstacle aux mesures proposées par le gouvernement et même par la majorité de son parti.

Voyons maintenant le résultat de cette évolution, au point de vue de l'élection de cet important personnage.

Était-il normal qu'un homme qui avait en main une puissance aussi considérable continuât à être élu au scrutin secret.

Le rôle présidentiel et quasi-judiciaire du speaker ayant fait place à un rôle politique complet, ne convenait-il pas de supprimer le secret du vote et de rendre ce dernier public ? La logique l'exigeait et c'est ce qui fut décidé.

Dès 1841, on représenta que l'élection du speaker, étant un acte essentiellement politique, devait se faire par un vote public qui empêcherait les trahisons et les défections individuelles et, à partir de ce moment on vota, en effet, *viva voce*, c'est-à-dire à haute voix et publiquement (1).

Tirons maintenant la conclusion.

---

1. Cela dura jusqu'en 1880 A partir de ce moment, on ne trouve plus rien à cet égard dans les règlements de la Chambre. Chaque congrès est libre, par conséquent, de déterminer la manière dont son président sera élu. En fait, l'élection est toujours publique.

Nous avons, à propos du speaker de la Chambre des communes, associé deux idées : d'une part, l'élection de ce magistrat n'est pas une élection politique ; d'autre part, elle a le caractère du vote secret. Nous pouvons maintenant, comme conclusion de ce que nous avons dit du speaker de la Chambre des représentants, associer ces deux idées dans leur ordre inverse : d'une part, la présidence américaine est d'une nature manifestement politique ; d'autre part, l'élection se fait au scrutin public. Ou plutôt, d'une açon plus précise : quand le speaker américain recueillit des pouvoirs politiques importants, son élection changea aussitôt de caractère, elle perdit le caractère secret et devint publique.

Pour compléter ce que nous avons dit du speaker américain, nous devons ajouter immédiatement que de récents changements sont venus altérer, d'une façon absolue, l'esprit de cette institution. Les évènements qui ont marqué le speakership de M. Cannon et amené sa chute ont brisé la plupart des pouvoirs qui avaient appartenu jusque-là au speaker (1). Le Comité des réglements n'a plus les pouvoirs absolus dont nous avons parlé. Chaque mercredi, en effet, la discussion générale est suspendue pour faire place à la

---

1. Cf. E. Coquet, *La Présidence de la Chambre des représentants des États-Unis et ses modifications récentes* (*Revue du droit public*, 1912, p. 201).

discussion des bills régulièrement rapportés par le comité. De plus, une motion, votée le 19 mars 1910 sur l'instigation de M. Norris, écarte le président du comité des règlements et fixe le nombre des membres de ce comité à 10, dont 6 devront être pris dans le parti de la majorité. Enfin le speaker a perdu le droit de nommer tous les comités et ce droit appartient désormais à la Chambre.

On le voit, c'est une petite révolution parlementaire qui agite en ce moment le speakership américain et on ne saurait douter qu'il n'y ait un changement profond dans cette institution. Cependant, l'esprit de la fonction n'a pas changé, puisque M. le speaker Clark, pour inaugurer sa présidence, a formulé le programme de son parti. Les réformes récentes sont une réaction marquée contre les pouvoirs extraordinaires donnés au speaker, mais celui-ci reste, après comme avant, un homme politique. La forme de son élection n'a donc pas changé et elle n'avait pas à changer : il était logique, en effet, qu'elle restât ce qu'elle était, puisque le caractère de l'institution ne recevait aucune atteinte.

Nous trouverons la même physionomie dans la préridence des assemblées européennes.

La France qui a donné à l'Europe continentale l'exemple et le modèle des institutions représentatives lui a transmis également sa conception de la prési-

dence. C'est sur le type français qu'a été modelée la présidence des parlements européens. Or, quel est, en France, le caractère de la présidence de la Chambre ; a-t-elle un caractère politique ? En principe, elle ne doit pas l'avoir : une présidence politique paraît un non-sens avec un chef d'État constitutionnel et un ministère responsable et, même dans les faits, il semble bien que le président français se rapproche plus du speaker anglais que du speaker américain. Sans doute, il reste un homme politique, il garde son adhésion à son parti et peut continuer à l'inspirer ; sans doute aussi, son élection a une signification politique générale et considère-t-il sa situation comme un acheminement à des fonctions politiques plus élevées ; mais à la Chambre, une tradition respectable lui impose la réserve et la plus grande impartialité dans la direction des débats ; il doit traiter de la même façon ses partisans et ses adversaires politiques. On vit même, il y a quelques années, la Chambre maintenir à sa tête des présidents (1) dont la nuance politique ne correspondait pas à celle la majorité et du ministère en fonction (2).

---

1. M. Brisson fut président de la Chambre de 1895 à 1898 pendant la législature qui a soutenu le ministère progressiste Méline.

2. Tout récemment encore, lors de son discours d'installation prononcé le 24 mai 1912, à la la Chambre des députés, M. Paul Deschanel faisait les déclarations suivantes :

Cette fois encore, le mode de scrutin correspond à cet état de fait, car d'après les règlements de la Chambre des députés comme d'après ceux du Sénat, l'élection du président, ainsi que celle des autres membres du bureau, a lieu au scrutin secret dans des formes très analogues à celles usitées en France pour toutes les élections (1).

De ce tableau sommaire, on peut conclure d'une façon générale que lorsque l'élection du président de la Chambre a eu un caractère nettement politique ou soulève des questions qui se rattachent étroitement à la politique du pays, le vote est public. Au contraire, chaque fois que l'élection ne met pas en jeu les grands problèmes de la politique générale et ne constitue qu'un débat relatif au choix d'une personne considérée

---

« L'essentiel, c'est que chacun de vous ait la conviction intime que celui que vous avez appelé à ce fauteuil dépouille l'homme de parti pour devenir l'homme de l'assemblée entière. Le jour où cette noble magistrature, au lieu de rester la protectrice des droits de tous, serait mise au service d'une opinion, ce jour-là, le gouvernement de discussion recevrait une atteinte mortelle et la liberté de la tribune ne serait plus qu'une apparence. L'impartialité à cette place, c'est l'honneur ». (Cité par Gaston Jèze, *Revue du droit public*, 1912, p. 329).

1. Des bulletins imprimés au nom des différents candidats sont mis à la disposition des députés. Ceux-ci doivent déposer dans une urne placée à la tribuue leur bulletin placé sous une enveloppe non cachetée et une boule de contrôle dans une seconde urne. En cas de défaut de concordance entre le chiffre des bulletins et le chiffre des boules de contrôle, le nombre des votants est ramené à celui des bulletins.

comme plus ou moins capable d'exercer avec compétence une magistrature difficile, alors le vote est secret.

En France, pendant tout le cours du XIX^e^ siècle, la présidence des assemblées politiques s'est métamorphosée à chaque instant avec les régimes et les constitutions. A coup sûr, on ne pourrait trouver aucun point de comparaison entre les présidences de la Monarchie de Juillet et celles du second Empire, ou entre la manière de M. Billault et celle de M. de Morny. Mais ce qu'il est permis d'affirmer, c'est qu'il y a eu, presque toujours et à mesure que l'esprit parlementaire se développait, une tendance chez les présidents de la Chambre à affirmer leur indépendance à l'égard du chef du pouvoir exécutif et à s'attribuer la juridiction de la Chambre. Aussi la tradition constante a-t-elle été dans le sens du scrutin secret. Sauf pendant quelques années sous la Convention, l'élection du président a toujours eu lieu au scrutin secret.

Cependant il existe actuellement en France un courant d'opinion d'après lequel, contrairement à l'usage général des assemblées délibérantes, le président devrait être désigné, non par un scrutin secret, mais par un scrutin public. Des propositions ont été déposées tendant à la modification, en ce sens, du règlement de la Chambre des députés.

Dani la séance du 2 février 1905 (1), M. Fournier défendit un projet de résolution tendant à modifier l'article 2 du règlement de la Chambre comme suit : « A la première séance d'une nouvelle législature et après l'installation du président d'âge, il est procédé immédiatement, en séance publique, par scrutin public séparé et à la majorité absolue, à la nomination d'un président et de deux vice-présidents provisoires. Pour ces nominations, chaque député signe lisiblement de son nom, sous risque de nullité, en-dessous du nom du candidat, sur le bulletin qu'il a choisi. »

M. Fournier sollicitait la déclaration, mais elle fut rejetée.

Le 12 décembre 1905, M. Fournier revint à la charge et défendit une motion « de tactique déguisée... présupposant, en sa première partie, avec une habile imagination, l'adhésion de la Chambre au scrutin public, et dans sa deuxième, de constitutionnalité discutable, mettant en demeure le gouvernement de ne pas clore la session avant d'avoir statué au fond sur la réforme du règlement » (2).

Voici le libellé de cette motion :

« La Chambre, résolue à substituer le scrutin public au scrutin secret pour l'élection de son bureau,

---

1. *Jour. Off.* Chambre des députés, séance du 1er décembre 1905, ann. 2805.

2. Delpech, *op. cit.*, p. 21.

compte sur le gouvernement pour ne pas user de son droit de clôture de la session, avant qu'il ait été statué sur les conclusions du rapport de M. Dauzon » (1).

Le rapport de M. Fournier, très court d'ailleurs, n'apporte aucun argument bien neuf en faveur de la thèse qu'il défend (2), il affirme seulement que les élections présidentielles ont un caractère politique.

Les institutions républicaines, dit-il en substance, ne se peuvent comprendre sans la responsabilité effective de quiconque légifère, administre ou gouverne. Que devient cette responsabilité s'il est loisible à celui-là de tenir ses votes secrets ? La publicité des scrutins constitue l'indispensable garantie du droit de contrôle de la nation et la dignité des représentants exige qu'ils agissent toujours au grand jour... Or, dans une assemblée parlementaire, la nomination du bureau et surtout du président constitue, incontestablement et au premier chef, un acte politique de la plus haute importance. Comment donc les élus du suffrage universel peuvent-ils s'arroger le droit d'esquiver leur responsabilité et de ne pas répondre de leurs votes devant leurs électeurs ?

Ce raisonnement serait exact s'il était vrai que

---

1. *Journ. Off.* Chambre des députés, 2e séance du 12 déc. 1905, p. 3.898.

2. *Journ. Off.* Chambre des députés, documents parlementaires, 1905, n° 2226.

l'élection du président ait, et surtout doive avoir, un caractère politique. Or, nous croyons avoir suffisamment insisté sur ce point, que donner le caractère politique à cette élection ne pourrait avoir que des inconvénients. Il ne s'agit pas de savoir si, en fait, cette élection revêt *parfois* un caractère politique, mais si on doit accentuer cette fâcheuse tendance en admettant le scrutin public. Or, la réponse négative ne paraît pas douteuse.

« Le secret du vote, dit M. Delpech, c'est, ce peut être la liberté et une précaution d'égalité, et, s'agissant du président de la Chambre, c'est, dans la mesure des choses humaines, pour l'assemblée, une cause de paix, pour le régime parlementaire, une condition de bon fonctionnement, pour l'élu, une source plus réelle d'autorité (1). »

Nous n'avons envisagé dans les explications précédentes que la présidence de la Chambre. Les mêmes conclusions s'imposent-elles en ce qui concerne le Sénat ou, d'une façon plus générale, les Chambres Hautes?

Cette question se pose parce que, tandis que la plupart des Chambres Basses ont une origine élective, dans les Chambres Hautes, au contraire, l'élection est encore aujourd'hui l'exception, la règle étant

---

1. Delpech, *op. cit.*, p. 24.

encore souvent le recrutement par l'hérédité ou par le choix du souverain.

Le caractère de la présidence pourra, dès lors, légitimement varier avec le caractère même de la Chambre. Autant il est anormal et contraire à la nature des choses de voir le président d'une Chambre qui émane de l'élection et qui tient ses pouvoirs de la nation, désigné par le chef de l'État, autant il peut sembler défendable de voir le souverain choisir le président d'une Chambre dont il nomme déjà la plupart des membres et qui est son conseil plutôt qu'une assemblée vraiment représentative. La dignité conférée au président de l'assemblée est d'ailleurs, en ce cas, avant tout honorifique et ne lui confère pas vis-à-vis de ses collègues une autorité réelle et des prérogatives importantes. La rançon de cette dignité est précisément, nous le verrons, l'insignifiance des attributions qu'elle comporte.

Mais, dans les pays, comme la France, qui ont fait du droit de suffrage la base de leurs institutions représentatives et qui ont donné à leur seconde Chambre une origine analogue à celle de la Chambre populaire, la logique des institutions exige ici que le président de cette Chambre soit, comme le président de la Chambre Basse, désigné par le suffrage des membres de la Chambre. Et dès lors, la question de savoir comment sera nommé le président de la Chambre

Haute se résout d'elle-même, car il n'y a plus, à proprement parler, de Chambre Haute et la question de la nomination et des attributions du président se confond avec celle de la nomination et des attributions de la Chambre populaire.

Le président de cette Chambre, pas plus que celui de la Chambre des députés n'a d'attributions politiques. Son élection est un acte d'ordre intérieur qui suppose, chez les membres de l'assemblée, l'attribution d'un mandat confié à l'homme le plus impartial et le plus capable de diriger avec mesure les travaux législatifs :

Qu'il s'agisse de la Chambre Haute ou qu'il s'agisse de la Chambre Basse, le vote secret doit être adopté pour l'élection du président, parce qu'il ne doit pas se poser à cette occasion de question politique, parce qu'il convient surtout qu'il ne s'en pose pas.

§ 2. *Les débats en comité secret.* — La seconde exception apparente que nous devons maintenant signaler est celle du scrutin secret dans les débats en comité secret.

L'article 5 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 dit que « chaque Chambre peut se former en comité secret sur la demande d'un certain nombre de ses membres fixé par le réglement ». On pourrait donc penser que, du moment où cette demande est

formée par le nombre de membres déterminé par le règlement, toutes les conditions sont remplies et que le comité secret devient obligatoire. Alors la Chambre se constituerait en comité secret et déciderait si la délibération doit être secrète ou publique. Mais les règlements n'ont pas interprété ainsi ce texte et ils ont décidé que la demande serait immédiatement soumise à la sanction de l'assemblée. Notons que c'est en cas de guerre, invasion, insurrection, que se produit la formation de la Chambre en comité secret.

Quoi qu'il en soit de ces discussions, ce qui nous intéresse, c'est que, sous une forme détournée et indirectement, le scrutin secret est introduit dans ces circonstances. Le vote a bien lieu dans les formes du scrutin public, mais les noms des votants ne pourraient être insérés au *Journal Officiel*, puisque l'insertion des votes est toujours jointe à l'insertion du procès-verbal de la séance ; or, en cas de comité secret, il ne pourrait pas y avoir de procès-verbal, donc pas de compte-rendu des votes. Tout au plus les listes, comme le dit M. Pierre, pourraient-elles être déposées aux archives sous pli scellé, par le président (1). Ainsi sont évités les inconvénients

1. Pierre, *op. cit.*, n° 1048. Il est intéressant de noter, au sujet des séances secrètes, que, d'après une opinion, les journaux qui, par une série d'indiscrétions trouveraient le moyen de reconstituer et de publier le compte rendu d'un

nombreux qu'il y aurait à publier, en période d'énervement et de trouble, le nom des parlementaires qui se seraient prononcés en sens différents sur une question de la plus haute gravité.

Ainsi, bien qu'aucun article du règlement n'impose en termes précis l'emploi du scrutin secret en de telles circonstances, par le fait même de la non-publication des débats, le vote est secret. On a souvent critiqué cette exception à la règle générale de la publicité des scrutins. On a prétendu qu'il fallait faire une distinction capitale entre la publicité des débats et la publicité des décisions. Si les débats de l'assemblée en séance plénière, a-t-on dit, peuvent gagner à rester momentanément secrets, il n'est pas prouvé qu'il en soit de même pour les votes et dans des conjonctures de la plus haute gravité, la responsabilité de ces votes doit être assumée publiquement tout aussi bien que dans des périodes normales (1).

Nous croyons cependant devoir conclure dans un

---

comité secret, ne seraient plus couverts par l'immunité prévue à l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881, sur la liberté de la presse. M. Delpech (*Revue de droit public*, 1910, p. 105, 5), combat cette opinion. Il estime qu'elle ne peut plus être maintenue depuis l'abrogation par l'article 68 de la loi de 1881, de la loi du 7 juin 1869, interdisant toute relation non autorisée par les Chambres de leurs séances secrètes et de celles de leurs bureaux ou commissions.

1. Marin, rapport cité, p. 40.

sens opposé. On suppose que les circonstances, au milieu desquelles se débattent les affaires du pays, sont particulièrement graves, et qu'en considération de ces circonstances, une Chambre a résolu de siéger en comité secret, afin de ne pas donner à la Nation l'occasion de manifestations importunes ou dangereuses, qui troubleraient en tout cas le travail et le sang-froid du Parlement. Ces mêmes raisons font que les votes émis en de telles circonstances doivent rester secrets : l'effervescence où se trouve le pays aurait tôt fait de prendre à parti la catégorie de représentants dont le vote aurait déplu et qui, bien souvent, serait précisément ceux dont les sages conseils seraient le plus utiles. Sans doute, la décision de l'assemblée sera connue du public, mais le peuple n'a pas besoin d'en connaître davantage, et il importe que les votes individuels restent secrets, afin que les considérations de personnes ne viennent point troubler les débats et affaiblir les résolutions vitales pour le pays.

Section III

Les exceptions proposées à la règle de la publicité

Ces exceptions se rapportent à deux ordres d'idées qui ne sont peut-être pas les seules, mais qui sont

les plus importantes. Le vote secret se défend très bien en ce qui les concerne, et nous serions, pour notre part, partisan de leur admission. Il s'agit d'abord des validations d'élections qui se rapprochent, en effet, des votes relatifs aux nominations personnelles que nous avons étudiées plus haut ; il s'agit ensuite du vote des lois de finances, ou tout au moins de certaines d'entre elles.

§ I. — *Le vote dans la vérification des pouvoirs*

Une assemblée n'existe réellement et ne peut délibérer que lorsqu'il a été reconnu que chacun de ses membres était muni d'un mandat régulier. Il faut donc vérifier les pouvoirs. Ce droit de vérification, les Assemblées politiques ont une tendance à le revendiquer jalousement, et presque partout elles en sont investies. Aux États-Unis, en Italie et en Allemagne, en Autriche, en Suède, chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses nouveaux membres. Nous ne croyons pas, cependant, que cette méthode soit recommandable. Elle se heurte à des objections de nature juridique et de nature pratique.

Au point de vue juridique, elle paraît nettement contraire à la séparation des pouvoirs. Les Chambres exercent, en l'espèce, la fonction juridictionnelle, elles statuent sur un litige qui, pour mettre en jeu un

contentieux de légalité (appréciation de la régularité des opérations, de la situation légale du candidat, etc...), n'en est pas moins un véritable litige, et met en jeu des questions de droit entièrement délicates, et des questions de fait plus délicates encore que les membres de l'assemblée n'ont ni compétence, ni expérience pour trancher. En outre, ils manquent de la première qualité du juge : l'impartialité et le désintéressement. La majorité est portée à chercher dans la vérification des pouvoirs le moyen de s'accroître et de se consolider, et cela d'autant plus qu'elle sera moins forte. Le vote majoritaire, en ce cas, sera bien rarement un vote équitable, puisque la décision sera rendue par des gens juges et parties dans leur propre cause. Tout cela est évidemment aux antipodes de ce qui fait la valeur de l'acte de juridiction, surtout quand celui-ci doit être en premier et dernier ressort, et acquérir immédiatement la force de vérité légale qui caractérise la chose jugée.

Les objections pratiques ne sont pas moins impressionnantes. La vérification des pouvoirs perpétue l'agitation électorale et excite les passions d'une Chambre nouvelle dans le sein de laquelle il est dangereux de semer, dès l'abord, ces germes de discorde et de méfiance réciproque. Elle entrave, en outre, pendant de longues séances le travail parlementaire et sa répercussion se fait sentir sur le pays

tout entier. Aussi certains pays ont-ils renoncé à ce système après l'avoir pratiqué. En Angleterre, depuis 1868, les protestations formées contre les opérations électorales sont renvoyées à deux juges de la Chambre du Banc de la Reine. Cette façon de procéder nous paraît infiniment meilleure que la procédure commune : son application a été réclamée pour notre pays, et il serait à souhaiter qu'elle fût adoptée, mais le courant de l'opinion est encore nettement en sens contraire et peut-être vaut-il mieux, en attendant que la mentalité du Parlement se modifie, restreindre la réforme au caractère du scrutin. Elle offre ainsi plus de chances de succès.

Au point de vue juridique, l'adoption du scrutin secret cadrerait, d'ailleurs, parfaitement avec la nature de la vérification des pouvoirs, puisqu'il y a là un jugement véritable. Il est de règle, en effet, pour des raisons dont la logique s'impose, qu'un jugement apparaisse comme un acte impersonnel, objectif, comme la conséquence logique de la volonté de la loi, et non comme la volonté du juge qui est lié complètement par la loi. Dans un tribunal composé de plusieurs magistrats, la personnalité de ceux-ci doit se fondre dans la personnalité du tribunal lui-même, et leur volonté dans la volonté de la règle de droit.

Inutile d'ajouter qu'adversaires et partisans du vote

secret, en matière de vérification d'élections, se placent rarement sur ce terrain juridique ; l'argument le plus souvent produit en faveur du vote secret, et il est loin d'être sans valeur, c'est qu'il y a dans les validations une contestation sur les personnes. Au contraire, les adversaires de la réforme prétendent qu'il n'y a, dans les débats relatifs à la validité d'une élection, qu'une question de légalité générale où les personnalités n'interviennent qu'accessoirement. Mais précisément, à notre sens, c'est un argument qui se retourne contre eux. Il n'est pas faux de prétendre qu'en fait, la validation soit une contestation sur les personnes, mais il est certain qu'elle devrait être une appréciation des moyens employés par le député contesté pour se faire élire et une discussion sur la légalité de ces procédés, de ses manœuvres au cours de la période électorale, et de sa situation juridique.

Or, il n'est pas rare de voir les opinions de ces étranges magistrats se répartir, sur les questions de légalité, d'après la couleur de leurs opinions; et c'est pour éviter ce résultat aussi paradoxal pour la logique que choquant pour l'équité, qu'il convient de laisser à chaque membre de l'assemblée son indépendance de pensée et de décision, ce qui ne peut être obtenu que par le scrutin secret. Sans doute, tous les inconvénients de l'état de choses actuel ne disparaîtraient

pas par le fait même ; il restera toujours que les représentants pourraient être impressionnés par des considérations de parti et entraînés par l'esprit de lutte politique, mais au moins ne seraient-ils pas nécessairement embrigadés dans l'armée de leurs coreligionnaires politiques. Surtout les rancunes et les ressentiments que laisse après lui un débat souvent perfide et acrimonieux, ne pourraient-ils plus s'alimenter qu'à des soupçons, au lieu d'être nourri de certitudes.

On doit ajouter que la raison capitale en faveur du scrutin public, comme scrutin de droit commun n'existe plus ici. La publicité du vote s'impose parce qu'il faut mettre l'électeur à même de connaître la décision de son représentant et la manière dont il envisage les affaires du pdays. Point n'est besoin ici que les électeurs soient mis au courant de ce service d'ordre intérieur, de cette politique privée, si l'on peut ainsi parler. Ils n'ont pas à juger leur représentant sur un vote que celui-ci aurait émis touchant la validation ou l'invalidatlon d'un de ses collègues. La fonction du juge n'a pas à dépendre de l'opinion publique, fut-ce de celle de ses commettants. C'est là, en effet, le vice le plus grave des magistratures élues.

Pour toutes ces raisons, nous sommes convaincu, non seulement que le scrutin secret s'impose dans les validations d'élections, mais que cette nouvelle solution

n'entamerait pas le principe de la publicité des votes proprement dits.

§ 2. — *Le vote dans les questions financières.* — La seconde exception réclamée à la publicité du vote, comporte le retour au scrutin secret dans les questions financières. Ici, ce sont uniquement des raisons d'ordre pratique qui peuvent emporter la décision, mais elles ont paru décisives à beaucoup. Devant l'augmentation des charges pécuniaires qui oppressent le pays, mais surtout devant le grand nombre d'amendements proposés et votés, au cours de la discussion du budget, aux dépens des principes de sagesse et d'économie, des esprits clairvoyants ont pensé qu'un moyen excellent de remédier à cet état de chose serait peut-être de rétablir pour les votes de crédits le scrutin secret. Les membres du Parlement seront ainsi plus préoccupés des besoins du corps social que des critiques de leurs électeurs, ces dernières devenant inopérantes du fait de la non-publicité. Il s'agit, en un mot, de couper court à la surenchère électorale. Cette idée a été défendue et souvent reprise, d'ailleurs, et malheureusement sans succès.

Le 22 février 1900, un projet de résolution de MM. de Lanjuinais, de Ramel et d'un grand nombre de leurs collègues, demandait le rétablissement du scrutin secret, quand il serait réclamé par quarante

membres. Le projet ajoutait : « Toutes les fois qu'une proposition ou modification de crédits, émanant de l'initiative parlementaire, n'aura pas été admise par la commission du budget, le vote ne pourra avoir lieu que par assis et levés ou au bulletin secret. »

Voici un résumé de l'exposé des motifs où les auteurs expliquent qu'il est urgent de prémunir le département des finances contre l'entraînement du vote augmentant les dépenses ;

« Dispensateurs de tous les crédits, les députés sont par le fait appelés à se prononcer sur les créations d'emploi, augmentation de traitement, de pension, de subvention, de prime, etc., nécessairement réclamés. Il leur faudrait, on en conviendra, un courage héroïque pour résister à ces demandes, surtout lorsqu'elles se produisent, ce qui arrive le plus ordinairement, à la veille d'une élection... Tout le monde proclame l'urgence des réformes pour endiguer le flot débordant des dépenses et des charges publiques Mais, pour réaliser des économies sérieuses, il faudrait nécessairement toucher à des intérêts personnels et locaux, à des droits plus ou moins acquis. Combien de mesures mauvaises et dangereuses auraient été évitées si députés et sénateurs n'avaient pas craint de rompre en visière, par un vote public, avec le gouvernement dont ils attendent les faveurs? »

Le 19 janvier 1903, M. Massabuau présentait une

proposition tendant au rétablissement du scrutin secret dans la discussion de la loi des finances et des crédits supplémentaires, s'il était demandé par cinquante membres. A cette proposition M. du Périer de Larsan fit au nom de la commission du règlement, cette réponse singulièrement évocatrice :

« La commission nierait l'évidence si elle contestait que malheureusement les considérations sur lesquelles la proposition se base n'ont parfois fâcheusement influencé les décisions du Parlement.

» Mais tout en reconnaissant les inconvénients qui peuvent parfois résulter de la suppression du scrutin secret facultatif, elle n'a pas pensé qu'ils fussent suffisamment graves pour autoriser son rétablissement même limité aux questions budgétaires. »

Le 15 décembre 1905, à la fin de la même législature, M. Massabuau reprenait, dans une nouvelle proposition, le même principe, mais légèrement modifié, dans les termes suivants :

« Article unique : l'article 85 est complété ainsi qu'il suit : toute augmentation de dépense proposée pendant le vote du budget ou des crédits supplémentaires aura lieu au scrutin secret si 40 membres en font par écrit la demande. »

Le 16 juin 1908, au début de la neuvième législature, M. Massabuau déposait enfin une nouvelle proposition tendant à rétablir dans certaines conditions le scrutin secret pour le vote des lois de finances.

Mais il rectifiait ses premières propositions en ce sens que le scrutin secret devrait être de droit « toutes les fois qu'il serait demandé soit par la commission du budget, soit par le gouvernement, soit par 50 membres ».

De son côté, M. Georges Berry déposait le 23 juin 1905, sous forme d'amendement, la proposition suivante :

Dans les votes de confiance, le scrutin public est de droit.

Les votes ayant pour objet une augmentation de dépense sont émis au scrutin secret.

Si nombreux que furent les efforts des partisans du scrutin secret dans les matières financières, ils se heurtèrent toujours à l'opposition de la commission. A plusieurs reprises, celle-ci affirma, d'une façon précise, « la ferme doctrine » dont elle ne voulait pas se départir. Tout en reconnaissant les inconvénients que peut présenter parfois le scrutin public, elle ne les crut pas suffisamment importants pour autoriser ici une exception à la règle générale. Nous ajouterons même que cette doctrine ne rencontra aucun adversaire dans le sein de la commission.

Malgré cette unanimité locale, nous admettrions volontiers qu'il y aurait, dans les matières financières, une occasion heureuse et propice de faire une exception à la règle commune du scrutin public.

Tout d'abord, rappelons ce que nous avons dit du

principe de la publicité. Elle a le caractère d'un principe, nous avons cru pouvoir l'affirmer, mais nous avons eu soin d'ajouter qu'elle n'avait pas un caractère absolu devant lequel aucune exception ne serait autorisée. Sans doute, les raisons que nous invoquions plus haut en faveur de la publicité semblent trouver ici une application indiscutable, car s'il est une matière dans laquelle l'électeur puisse revendiquer à bon droit un pouvoir de contrôle sur l'élu, c'est bien lorsque celui-ci dénoue les cordons de la bourse, de la bourse de la Nation, c'est-à-dire de l'électeur. Celui-ci peut vouloir ne donner l'argent que s'il en est fait un emploi conforme à son sentiment des nécessités publiques, et c'est surtout, dira-t-on, en matière financière qu'il importe de rendre compte.

Mais s'il est prouvé que le représentant, par crainte de déplaire à un corps électoral avide de faveurs, perd tout souci d'une bonne administration, engage, par exemple, les finances de l'État dans une voie ascendante et périlleuse qui crée des dangers pour la Nation, n'est-il pas évident qu'il faut alors songer à le dégager des contraintes qui le lient, des sujétions qui lui font perdre de vue le bien général ou ne lui permettent pas d'en tenir compte? En un mot, doit-on mettre ici les préoccupations de logique au-dessus des considérations d'intérêt vital ? Toute la question, croyons-nous, est là.

Or, un fait est certain, c'est la courbe terriblement ascendante des dépenses depuis un quart de siècle. Il n'est pas prouvé que toutes ces dépenses aient été également requises pour l'utilité de la société et, s'il faut faire la part des nécessités économiques et du progrès, il est incontestable que les représentants ont été entraînés sur une pente dangereuse, plus encore par le souci personnel de l'intérêt de leur réélection que par le désir altruiste de satisfaire les besoins de leurs électeurs ou de remédier aux inégalités sociales.

D'ailleurs, il ne s'agit pas seulement ici de la crainte de l'électeur, le besoin de l'appui gouvernemental agit aussi dans le même sens. Comment refuser à un gouvernement dont on escompte la pression officielle pour sa réélection, le vote des faveurs qu'il destine au corps électoral? « La centralisation, si tutélaire quand il s'agit de l'administration proprement dite, devient, quand elle est appliquée, une arme redoutable entre les mains du ministère... Pour certains députés, l'adhésion du ministère est une condition de leur existence politique; il leur assure une influence qui fait toute leur force. Toutes les situations sont-elles assez indépendantes pour s'exposer à sa disgrâce, tous les désintéressements assez complets pour jouer l'avenir sur un vote?... Plus le pouvoir parlementaire s'agrandit, plus s'étend

le domaine des questions privées... la nécessité de affaires nous oblige tous les jours à résoudre législativement les questions dans lesquelles des hommes que nous estimons ont engagé ce qu'ils ont de plus cher... Pour que chacun de nous ait la force de résister aux influences privées, pour éviter les sollicitations et les promesses, pour préserver la décision de faiblesse, il faut qu'elle soit enfermée dans le secret» (1).

Et l'auteur de l'article dont nous avons extrait ce texte conclut avec une grande logique que ce qui est résulté de l'application du scrutin public, « c'est un débordement de cette initiative parlementaire, maintes fois stigmatisée, qui s'empresse, à l'encontre des projets, de les charger et dénaturer d'additions souvent parasites, et qui demeure responsable au moins pour une partie, de la progression continue des dépenses et de leur excès sur les recettes. Il es possible que cette initiative ne soit pas l'unique causa de ces accroissements ; ce sont, en tous cas, des faits certains que la relation des relèvements annuels, qui alourdissent la série des budgets, avec la multitude des amendements dont l'examen retarde toujours le loi des finances, d'une part, et, d'autre part, que le caractère transmué des chambres qui, au lieu d'oppo

---

1. Delpech, *Revue du droit public*, 1910, chronique constitutionnelle de France, p. 110.

ser un frein aux dépenses, se font prodigues des deniers et, en même temps où des besoins impérieux et nouveaux s'éveillent dans l'ensemble du pays, se révèlent soucieuses et indépendantes surtout des intérêts locaux ». Le désastre de nos finances vient principalement de la fatalité avec laquelle les contrôleurs des dépenses se font dépensiers », disait déjà Dupin il y a soixante ans.

Pouvons-nous espérer que le Parlement se laissera convaincre ? Il n'y paraît pas encore. La commission du règlement, appelée à se prononcer (1), a opposé une résistance énergique. Elle a demandé à son rapporteur d'affirmer en son nom l'importance extrême qu'à l'unanimité de ses membres elle attachait aux principes de la publicité des votes, sauf dans les élections personnelles. Elle a déclaré particulièrement qu'il serait plus opportun de paralyser l'augmentation des charges fiscales par l'établissement d'autres moyens réglementaires que celui-là.

Dans ce dernier sens, il est vrai de dire qu'on a cherché des palliatifs.

Le 12 mai 1887, au cours de la quatrième législature, M. Allard demandait la modification de l'article 81 du règlement qui ne prescrivait le scrutin public : 1° Qu'après deux épreuves douteuses ; 2° sur les

1. Rapport Marin, précité.

projets portant ouverture de crédits, autres que ceux d'intérêt local. Il proposait d'ajouter : 3° sur les projets de loi établissant ou modifiant les impôts et contributions publics.

Le 27 novembre 1906, dans la législature actuelle, M. Maurice Binder demandait également le scrutin public obligatoire pour toutes modifications de crédit.

Le 22 février 1900, dans la proposition même où MM. de Lanjuinais, de Ramel et un grand nombre de leurs collègues réclamaient le rétablissement du scrutin secret, leur exposé des motifs signalait qu'à ce moment, M. Jules Roche préconisait, comme remède à l'accroissement des charges, la suppression de l'initiative parlementaire en matière de crédits.

Au début de la présente législature, nombre d'élections à la commission du gouvernement se sont faites dans les bureaux sur la question de la suppression du maintien de l'article 50 *in fine*, ainsi que de la suppression ou du maintien de l'article 51 *bis* du règlement dont le but évident est aussi d'entraver la montée des dépenses publiques (1).

---

1. Rappelons que le seul frein, et encore bien peu efficace, mis à l'initiative des représentants en matière financière, résulte des deux propositions Rouvier et Berthelot, votées par la Chambre le 16 mars 1900 et ainsi conçues : « L'article 51 du Règlement est complété par la disposition suivante : « En ce qui touche la loi du budget, aucun amendement ou article additionnel tendant à augmenter les dépenses, ne peut être déposé après les trois séances qui suivent la distribution du

Mais tout en signalant certaines propositions conçues dans cet esprit, la commission s'est bien gardée d'en prendre une à son compte et de la proposer au Parlement.

Actuellement donc, le vote secret dans les matières financières n'a donc aucune chance d'être adopté. Il y a lieu de le regretter. On pourrait, cependant, songer à une transaction qui, d'ailleurs, nous le reconnaissons volontiers, a encore moins de chances de succès, parce qu'elle ruinerait plus radicalement encore les procédés de surenchère électorale. Elle consisterait à maintenir la publicité dans le vote des crédits, et à la supprimer pour le vote des dépenses. Le corps électoral serait ainsi à même de contrôler l'intervention de ses représentants lorsqu'il s'agit de faire appel à sa bourse, mais ne pourrait plus lui reprocher de ne pas songer à la remplir par la distribution de faveur ou l'octroi de prébendes. Nous ne nous dissimulons pas tout ce que cette combinaison présente, en l'état des mœurs parlementaires actuelles, d'utopie et de paradoxal.

---

rapport dans lequel figure le chapitre visé ». Art. 5 (*bis*) : « Aucune proposition tendant soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions, ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel au budget. »

CHAPITRE III

LE VOTE EST PERSONNEL

PREMIÈRE SECTION — *Les procédés matériels de votation. — Le vote des absents.*

SECTION II. — *Théorie de la personnalité du vote*

La légitimité de la personnalité du vote semble bien devoir résulter des considérations que nous avons déjà développées dans les précédents chapitres.

La personnalité du vote importe à la clarté des résultats acquis. C'est par le vote personnel seulement que l'on pourra s'assurer que les majorités apparentes sont des majorités réelles; c'est aussi par le vote personnel que les représentants seront tenus de prendre leurs responsabilités, et de renoncer à tous les échappatoires que comporte le vote par procuration avec les rectifications, les faux-fuyants, les excuses qui en deviennent la conséquence fatale. Tou-

tefois, ici on se heurte facilement à des objections de pratique matérielle. Il n'est pas toujours possible à un membre d'assemblée d'être présent au moment du vote, de se déplacer pour y participer. Faut-il que sa voix soit perdue et son droit méconnu ? Nous retrouverons cette discussion, mais pour bien en saisir toute la portée, il importe d'abord de connaître, au moins dans leurs grandes lignes, les procédés naturels de votation qui sont les plus souvent employés ; cela seul permet d'apprécier dans quelle mesure ces procédés favorisent ou excluent le vote par procuration, et de comprendre comment les réformes tendant à assurer le vote personnel se réalisent en somme par des modifications du règlement des assemblées.

Première section

Les procédés de votation

Nous prendrons ici comme type le système en vigueur dans les Chambres françaises.

Dans les assemblées, le président et les membres du bureau, dont le rôle actif paraît assez effacé au cours des débats, redeviennent des personnages importants lors du vote. C'est à eux qu'il appartient de recueillir le texte définitif sur lequel le Parlement est consulté. Après la clôture de la discussion, le pré-

sident donne lecture des rédactions proposées et, dès qu'il a annoncé l'ouverture du scrutin, aucune modification ne peut plus être apportée, même par leurs auteurs, à ces formules. Pour empêcher toute tentative de recommencer la discussion, comme pour écarter tout le danger d'équivoque, le président ne procède à cette lecture et ne permet de passer au vote que si la tribune est libre de tout occupeur. Grâce à cette procédure, le Parlement se trouve en présence d'une question, dont il peut disjoindre les paragraphes pour la rendre plus précise et moins complexe, mais qui exige de lui une solution catégorique, positive ou négative.

Le président ne se borne pas à ce rôle de lecteur de formules; lecteur sans initiative, puisqu'il ne peut modifier un seul mot aux lignes qui passent sous ses yeux, il doit encore veiller, à ce moment, à ce que le quorum soit atteint. La question du quorum tranchée, le président, pour obtenir et proclamer l'avis de la majorité, procédera aussitôt au recueillement de l'opinion de chacun des membres présents, constatation purement matérielle, car il n'y a plus, en principe, à ce moment, d'opinion à émettre, ni de discussion à poursuivre. Il s'agit de répondre par oui ou non à une question posée. Nos parlementaires, omnipotents pendant la discussion, une fois le moment fatal fixé par la voix présidentielle, redeviennent des

opinants muets, à la façon de leurs ancêtres du corps législatif sous le premier Empire.

L'usage s'est pourtant introduit, pour certaines lois importantes, que des députés viennent, en leur nom ou au nom de leur groupe, expliquer leur vote ou leur abstention ; mais ce n'est là qu'un usage avec lequel la Chambre, qui l'autorise, pourrait rompre sans violer la lettre du règlement, ni même dénaturer son esprit, tolérance qui, d'ailleurs, ne contredit pas la règle précédente puisqu'elle se place, sans doute, après la clôture de la discussion, mais avant l'ouverture du scrutin.

Comment, dès lors, recueillir de façon rapide et sûre l'expression de la volonté éclairée ou non de nos députés ou sénateurs ?

Le procédé élémentaire est le vote par assis et levés, que la pratique et la paresse parlementaires a encore simplifié en y substituant parfois le vote à mains levées (1). Il comprend deux opérations successives : les partisans de la motion proposée se lèvent de leur siège, tandis que les adversaires restent assis ; puis, à leur tour, ceux-ci se dressent pendant que ceux-là s'asseoient. Le président et les secrétaires constatent le résultat. Au cas de doute, on recommence l'opéra-

1. Règlement de la Chambre des députés, art. 78, 79 ; Règlement du Sénat, art. 47, 48, 49.

tion, et si cette seconde épreuve est encore incertaine, il faut recourir à un autre procédé réglementaire : le scrutin public (1).

D'après les articles 48, 50 et 51 du règlement du Sénat, le vote par assis et levé est de droit, sur toutes les questions, sauf après deux épreuves douteuses, et sauf sur l'ensemble des projets de loi portant ouverture de crédit, sauf aussi les cas où le scrutin public est régulièrement demandé. A la Chambre des députés, les articles 79, 81, 82 du règlement prévoient un régime sensiblement semblable à celui du Sénat. Le vote par assis et levé est déclaré, de droit, sauf certaines exceptions, sauf surtout le cas où le scrutin public est régulièrement demandé.

Le scrutin public est d'une réglementation plus compliquée que les votes par assis et levé.

Au Sénat, il est de droit après deux épreuves douteuses sur l'ensemble de tous les projets de loi portant ouverture de crédit et toutes les fois qu'il est demandé sur des matières non réservées. Il en est de même à la Chambre des députés où, cependant, le scrutin public est aussi de droit sur les projets de loi établissant ou modifiant les impôts et contributions publics. L'une et l'autre Chambre sont d'avis que même en

---

1. Règlement de la Chambre des députés, art. 84; Règlement du Sénat, art. 54.

matière d'annulation de crédits, il y a lieu de procéder d'office au scrutin.

Comment le scrutin public peut-il être demandé ?

Dans les deux Chambres, le scrutin public peut être demandé soit avant l'épreuve commencée, soit après une première épreuve douteuse. Le président a le droit de refuser de donner suite aux demandes de scrutin qui se produisent trop tardivement, lorsque l'épreuve est déjà commencée par assis et levé.

Au Sénat, les demandes de scrutin public doivent être faites par 10 membres et à la Chambre des députés par vingt-deux membres au moins. Dans les deux Chambres, la demande de scrutin public doit être faite par écrit, signée et déposée entre les mains du président ; dans le cas où le scrutin public intervient après une épreuve douteuse, elle peut être faite oralement par un seul membre. Les noms des membres qui ont demandé le scrutin sont insérés au *Journal Officiel*. Cette formalité se justifie par ce fait que cette opération de scrutin est toujours longue et fastidieuse ; aussi a-t-on trouvé qu'une sanction fût nécessaire vis-à-vis de ceux qui en avaient pris l'initiative. Dans la pratique, on voit quelquefois les signataires de telles demandes les retirer à la dernière minute, sans doute émus par la pensée de voir leur nom paraître à *l'Officiel*. Ajoutons que les membres qui ont signé une demande de scrutin ont le droit, jusqu'au dernier

moment, de retirer leur signature, et, si ces retraits successifs font descendre les adhésions au-dessous du nombre réglementaire, la demande n'est plus valable.

Le scrutin public a une variante : le scrutin public à la tribune. Ce mode de votation peut être demandé par 10 membres au Sénat et son adoption est décidée par assis et levé sans débats. A la Chambre des députés, le scrutin public a lieu, de plein droit, à la tribune sur la demande de 40 membres. Dans les deux Chambres, ces demandes doivent être signées et remises au président, comme pour le scrutin public ordinaire. Elles ne sont valables à la Chambre des députés que si la présence de 40 signataires est constatée par un appel nominal auquel le président procède en séance, sauf le cas où la demande est faite par un plus grand nombre de membres que celui exigé.

Il nous faut maintenant voir comment on procède au scrutin public et comment s'opère le dépouillement.

Dans le pays où le vote est personnel comme en Angleterre, en Allemagne, en Belgique, les députés n'ont pas besoin d'instruments pour voter; ils répondent simplement à l'appel de leur nom (1). En France, il faut des bulletins et des urnes et cet

1. Cf. Pierre, *op. cit.*, n° 1042.

appareil n'est pas sans gêner les mouvements des assemblées. Aussi a-t-on varié plusieurs fois leur nature. Durant la dernière année de la législature de 1849, on se servait d'urnes compliquées et de bulletins géométriques. En 1884, le bureau de la Chambre des députés s'était montré favorable à un système qui permettait de peser les suffrages au lieu de les compter. On a même vu, en 1890, M. Bizarelli faire au nom de l'une des commissions de la Chambre des députés, un rapport concluant à l'étude d'un système de votation électrique. En attendant, les Chambres ont continué de voter avec des bulletins en carton et des urnes simples.

Les règlements des deux Chambres déterminent ainsi les formes du scrutin public ordinaire.

« Le président invite les membres à prendre leur place. Chaque membre a deux bulletins de vote sur lequel son nom est imprimé. Le bulletin blanc exprime l'adoption, le bulletin bleu la non-adoption. Les huissiers présentent à chaque membre l'urne dans laquelle il dépose son bulletin. Lorsque les votes sont recueillis, le président prononce la clôture du scrutin. Les urnes sont immédiatement apportées sur la tribune. Les secrétaires en font le dépouillement et le président proclame le résultat (1).

---

1. Pierre, *op. cit.*, p. 1184.

Des bulletins peuvent être reçus jusqu'au moment où la clôture du scrutin a été proclamée par le président, sauf dans le cas de pointage.

Les difficultés qui se rapportent au dépouillement des votes doivent être jugées par le président.

Dans de nombreuses circonstances, le vote donne lieu à un pointage qui seul permet de reconnaître les doubles votes qui se produisent fréquemment dans les scrutins publics simples. Dès que l'écart des voix est faible, les secrétaires procèdent à cette opération. Au Sénat, le règlement est plus précis et l'article 54 dispose que :

« Lorsque, dans le dépouillement, l'écart entre le nombre des bulletins blancs et le nombre des bulletins bleus ne sera pas supérieur à 15, les secrétaires devront procéder au pointage des votes émis. Dans les autres cas, il appartient au bureau de décider s'il y a ou non lieu à pointage. (1) »

A la Chambre, si une partie de l'assemblée manifestait le désir que le pointage fût accompli, les secrétaires devraient y faire droit.

Lorsqu'il y a lieu à pointage, aucun bulletin ne peut être reçu par les secrétaires à partir du moment où l'opération a été ordonnée.

Nous avons dit que le règlement prescrit l'emploi

---

1. Pierre, *op. cit.*, p. 1186.

de bulletins imprimés ; cependant, en principe, les bulletins manuscrits sont comptés, mais la jurisprudence du Parlement décide que si deux bulletins, l'un imprimé, l'autre manuscrit, se rencontrent dans un même scrutin au nom du même membre, le bulletin imprimé doit seul être compté (1). Une question analogue se pose au cas où on trouve dans l'urne un bulletin blanc et un bulletin bleu au nom du même membre. Dans cette hypothèse, le vote de ce membre doit être annulé. Cette solution s'impose, en effet, car un membre ne peut déposer intentionnellement un bulletin blanc et un bulletin bleu dans l'urne et elle est admise même au cas où, avant le dépouillement du scrutin, le membre qui avait déposé deux bulletins contradictoires avait déclaré dans quel sens il aurait voulu voter.

Quand le vote au scrutin public à la tribune est ordonné, chaque membre après avoir reçu une boule de contrôle des mains d'un secrétaire dépose son bulletin dans l'urne du vote placée sur la tribune et la boule de contrôle dans l'urne placée sur le bureau des secrétaires de droite. Le dépouillement s'opère comme pour le scrutin public ordinaire. L'intérêt de ce scrutin, c'est que nul membre ne peut voter pour

---

1. Pierre, *op. cit.*, n° 1045.

un de ses collègues, à moins qu'il ne renonce à voter pour lui-même.

Les règlements de la Chambre des députés et du Sénat assurent la publicité du scrutin en disposant que les noms des membres qui ont pris part au scrutin public sont insérés au *Journal officiel*. Les résultats sont publiés obligatoirement le lendemain de chaque séance, en même temps que le compte rendu *in extenso*. L'usage veut que les noms des votants soient suivis des noms de ceux qui n'ont pas pris part au scrutin, mais on distingue, d'une part ceux qui se sont abstenus sans motif, et d'autre part, ceux qui sont pourvus de congés réguliers ou retenus dans de grandes commissions.

Pour terminer, il convient d'insister sur le caractère du vote par appel nominal.

Il est destiné à éliminer le vote des absents. Les Chambres l'ordonnent souvent quand elles craignent de n'être pas en nombre. Une profonde différence sépare les réglements du Sénat et celui de la Chambre des députés. L'article 56 du réglement du Sénat ne prévoit l'appel nominal qu'en cas de scrutin à la tribune, l'article 88 du règlement de la Chambre des députés le prévoit même en cas de scrutin ordinaire.

Comme les règlements ne prévoient aucune formalité relative à la demande de ce procédé de votation, on décide avec raison qu'il peut être demandé

par un seul membre même verbalement. Une fois qu'il est demandé, reste la question de savoir s'il sera adopté. Le Sénat se prononce par assis et levé sans débats ; au contraire la Chambre admet que le scrutin public est possible en cette matière.

Le fonctionnement de l'appel nominal est très simple ; le président tire au sort la lettre par laquelle doit commencer l'appel. L'appel est alors fait par un secrétaire, il est immédiatement suivi d'un réappel pour les membres qui n'ont pas encore voté.

Comparons brièvement avec la procédure suivie dans les autres pays.

En Angleterre, le vote qui correspond à notre vote par assis et levé s'exprime par les cris *oui* et *non*. Le vote pour lequel les noms sont recueillis comme dans nos scrutins publics s'appelle vote de division : les membres sortent par deux couloirs différents, suivants qu'ils sont *pour* ou *contre* ; les clerks de la Chambre les pointent à leur sortie. Ce système assure la personnalité du vote. Il est adopté également par le Reischtag allemand, lorsque le vote par assis et levé n'a pas donné de résultats.

Voici comment MM. Moreau et Delpech décrivent la procédure très curieuse de ce vote par division en Angleterre :

« Quand, sur une question posée, il est décidé de procéder à une division, le lord assis sur le sac de

laine ou dans le fauteuil ordonnera aux étrangers de sortir, et, sur cet ordre, la Chambre et les couloirs latéraux seront évacués par les étrangers, mais non les galeries et l'espace compris dans l'intérieur des balustradres du trône, à moins que la Chambre ne l'ordonne.

» Aussitôt que l'ordre de se retirer a été donné aux étrangers, le clerk à la Table doit tourner un sablier de deux minutes qui est gardé sur la table à cet effet; les compteurs seront désignés; les portes seront fermées à clé, à l'expiration des deux minutes indiquées par le sablier ou par un temps accepté par les compteurs des deux côtés, le lord assis sur un sac de laine ou dans le fauteuil, posera alors de nouveau la question.

» Ceux qui sont favorables (contents) sortiront par la porte ménagée sur la droite de la Chambre, près du trône, conduisant au couloir de droite, et rentreront dans la Chambre par la porte qui est à la droite de la barre; ceux qui sont défavorables (non contents) sortiront par la porte ménagée à la gauche de la barre et conduisant au couloir de gauche; ils s'avanceront par le couloir de gauche, et rentreront dans la Chambre par la porte qui est sur le côté gauche de la Chambre, près du trône.

» Tout lord peut, pour cause d'infirmité, avec la permission de la Chambre, obtenir le privilège de

rester à sa place ; les votes de ces lords et du lord assis sur le sac de laine ou dans le fauteuil seront recueilis les premiers.

» Deux ou plusieurs compteurs seront désignés pour chaque division, sans égard à leur dignité dans la Chambre ; deux clerks seront en service à chaque division pour écrire ou noter le nom des votants favorables ou défavorables respectivement ; ces clerks demeureront dans les couloirs respectifs aussi près qu'il est convenable des portes par lesquelles les membres favorables on défavorables rentreront dans la Chambre.

» Si quelque lord est, par erreur, sorti avec les favorables ou défavorables (comme il peut arriver), alors qu'il avait l'intention de voter différemment, il attendra jusqu'à ce que les autres lords dans le même couloir soient passés, et, en se présentant au compteur, il exprimera le désir de n'être pas compté par eux, parce qu'il est entré par erreur dans ledit couloir ; là-dessus, les compteurs viendront avec ce lord à la table, informeront la Chambre du fait, demanderont au dit lord s'il était dans la Chambre quand la question fut posée et, en cas de réponse affirmative, s'il désire un vote favorable ou défavorable sur cette question ; alors le vote dudit lord, tel qu'il aura été énoncé par lui, sera pris par les compteurs dans la Chambre, et conformément enregistré par eux.

» Quand les mandataires sont appelés, les noms des lords favorables ou défavorables sont pris et enregistrés par les clerks à la table.

» Les compteurs compteront les votes, et communiqueront les chiffres aux lords assis sur le sac de laine ou dans le fauteuil ; et les portes resteront fermées jusqu'à ce que les chiffres aient été proclamés.

» Des listes de lords présents et votants seront dressées, dans lesquelles les noms des lords du même rang seront inscrits dans l'ordre alphabétique, et aussi des listes semblables des lords qui ont voté par procuration, et ces listes seront annexées aux procès-verbaux du jour.

» Dans ces listes,les noms des lords seront inscrits d'après les titres en vertu desquels ils siègent au Parlement.

» Chaque division, et les noms des lords qui votent pour elle, seront aussi insérés aux journaux, les noms des lords étant inscrits dans l'ordre qu'ils ont sur le rôle, les mandataires étant notés sur une liste séparée. »

En Allemagne, les articles 58, 59, 60, 61, de la Chambre des députés admettent le vote par assis et levés comme vote de droit commun, et, au cas où le vote ne donne pas un résultat certain, ils ordonnent le vote par division dont le fonctionnement est iden-

tique au vote du même nom usité en Angleterre. Voici comment s'expriment ces articles.

Art. 58. — Le vote se fait par assis et levés. La majorité absolue décide, si le résultat est douteux de l'avis du président ou de l'un des deux secrétaires de service, la contre-épreuve est faite. Si celle-ci ne donne pas encore un résultat certain il y a lieu au pointage de la Chambre.

Art. 59. — Le comptage a lieu de la manière suivante. Le président invite les membres à quitter la salle. Aussitôt que ceux-ci sont sortis, les portes doivent être fermées à l'exception d'une porte à gauche et d'une porte à droite du bureau. A chacune de ces deux portes se trouvent deux secrétaires.

A un signal donné par le président avec une cloche, les membres qui veulent voter oui entrent dans la salle par la porte à droite du bureau, ceux qui veulent voter non par la porte à gauche.

Les secrétaires placés à chacune des deux portes comptent à haute voix les membres qui entrent.

Ensuite le président donne un signal avec la cloche, clôt le scrutin et fait ouvrir les portes de la salle.

Dès lors, il n'est plus permis de voter; seul, le président et les secrétaires de service votent publiquement après les autres.

Art. 60. — Aussitôt après l'achèvement de ces votes, le président proclame le résultat.

Art. 61. — A la fin de la délibération et avant l'invitation au vote, le vote nominal peut être demandé ; toutefois cette demande doit être appuyée par 50 membres au moins. Le vote nominal ne peut être demandé sur une proposition de clôture ou d'ajournement (1).

Le vote par assis et levés est aussi le mode de votation normal à la délégation autrichienne du Reichsrath. L'article 53 du réglement stipule qu'au cas de doute, l'appel nominal a lieu. Une décision spéciale de l'assemblée peut provoquer le vote secret par bulletins. Dans ce cas, chaque délégué reçoit des bulletins imprimés à l'avance portant *oui* et *non*. Les votants sont alors appelés nominalement par un secrétaire, ils sont comptés et déposent un bulletin dans l'urne (2).

En Belgique, le vote sur l'ensemble des lois a toujours lieu, au Sénat, par appel nominal et à haute voix. En dehors de ce cas, le Sénat exprime son opinion par assis et levés, à moins que 5 membres ne demandent le vote par appel nomimal. Ce dernier mode ne sera de droit qu'au cas où les résultats du vote par assis et levés sera douteux (3); sur ces trois points le réglement de la Chambre des repré-

---

1. Moreau et Delpech, *Les Réglements des assemblées législatives*. Paris, Giard et Brière, 1906, p. 87 et 88, t. I.
2. Moreau et Delpech, *op. cit.*, t. I, p. 396.
3. Moreau et Delpech, *op. cit.*, t. I, p. 623.

sentants est exactement semblable à celui du Sénat : il n'y a que cette seule différence que le vote par appel nominal peut être demandé par 10 membres à la Chambre des représentants au lieu de 5 au Sénat.

Nous trouvons, en Espagne, entre le vote par assis et levés et le vote nominal, un mode spécial de votation qu'on appelle le vote par boule. Il est employé pour tous les votes où seront appréciées les actions et la conduite d'une ou de plusieurs personnes, ou encore quand le Sénat le décidera à la majorité des deux tiers. Dans le vote par boule, les sénateurs demeureront sur leur siège. Un huissier, de chaque côté de la salle, remettra à chaque sénateur une boule blanche et une noire ; un autre huissier passera ensuite l'urne de vote, dans laquelle les sénateurs déposeront la boule blanche ou la noire, suivant qu'ils l'approuvent ou désapprouvent, et un troisième recueillera dans l'urne de contrôle la boule que chaque sénateur n'aura pas utilisée pour son vote.

Les sénateurs diront leur nom à haute voix au moment de voter, et les secrétaires dresseront la liste des votants.

Le président et les secrétaires compteront les boules et l'un de ceux-ci proclamera le résultat du vote (1).

En Suisse, soit dans les assemblées de la confédé-

---

1. Moreau et Delpech, *op. cit.*, t. II, p. 46-47.

ration, Conseil des États et Conseil national, soit dans les assemblées des cantons, on remarque une règle semblable à celle que nous avons déjà observée dans plusieurs pays : le vote a lieu, par assis et levés, en principe; il a lieu par appel nominal chaque fois qu'il est demandé par un certain nombre de députés (1).

Ainsi, si l'on considère les procédés employés à l'étranger, ils se rapprochent aisément de ce que l'on peut constater chez nous. Entre le vote de division tel que l'ont adopté l'Angleterre et l'Allemagne, et notre vote par appel nominal, il n'y a guère qu'une différence de forme ; les formes de vote par assis et levés ou à mains levées se retrouvent aussi dans beaucoup de pays : ils ont l'avantage d'épargner les heures des assemblées et de lui faire rendre une décision dans un court espace de temps.

§ 2. — *Le vote des absents.* — A consulter le règlement de notre Parlement relatif aux différents modes de votation de nos représentants, il semble qu'on puisse poser en principe que le vote est personnel. Ce caractère est hors de doute pour le procédé officieux du vote à mains levées, comme pour les procédés officiels du vote par assis et levés et par

1. Moreau et Delpech, *op. cit.*, t. II, p. 575 et suiv.

scrutin public à la tribune. Nous pourrions ajouter qu'il l'est pareillement pour le scrutin public ordinaire. L'article 54 du règlement du Sénat dit en effet :

« Il est procédé au scrutin public dans les formes suivantes :

» Le président invite les sénateurs à prendre leurs places. Chaque sénateur a deux bulletins de vote sur lequel son nom est imprimé. Les bulletins blancs représentent l'adoption, les bulletins bleus la non-adoption. Les huissiers présentent à chaque membre du Sénat une urne dans laquelle il dépose son bulletin. Lorsque les votes sont recueillis, le président prononce la clôture du scrutin. Les urnes sont immédiatement apportées sur la tribune. Les secrétaires en font le dépouillement et le président prononce le résultat du vote ».

L'article 84 du règlement de la Chambre des députés est identique à l'article 54, alinéas 1 et 2 du règlement du Sénat.

Rien dans les termes desdits articles n'organise et même ne permet de sous-entendre une procédure régulière de vote des absents. Et pourtant, l'usage s'est introduit d'abord subrepticement, puis au grand jour, d'utiliser les bulletins des absents et de jeter dans l'urne leur boule, pour obtenir des majorités imposantes, nullement proportionnées au nombre des

présents. Déjà, pendant l'Assemblée nationale, des protestations s'élevèrent contre cette pratique (1), et dans les assemblées postérieures, les présidents successifs reprirent pour leur compte la sévère remontrance de M. le président Grévy adressée à ce sujet à ses collègues le 30 novembre 1875. Mais les objurgations présidentielles ne sont guère écoutées, et la nouvelle méthode si favorable à la paresse des uns, aux passions politiques des autres, s'implante à ce point dans les habitudes parlementaires, que de l'avis de tous, seul un texte précis et impératif pourrait la supprimer. Si les présidents témoignent, en effet, d'une sévérité apparente, ils sont beaucoup plus indulgents dans les faits. Alors que le bureau, qui doit veiller à la discipline du vote, pourrait, sans aucune illégalité, se refuser à tenir compte ou tout au moins à empêcher la remise des bulletins portant le nom de membres notoirement absents et déposés évidemment par des mandataires plus ou moins autorisés, nous le voyons se déclarer impuissant et n'admettre l'annulation d'un bulletin trouvé dans l'urne que dans l'hypothèse relativement rare où, avant la proclamation du scrutin, le légitime propriétaire du bulletin proteste contre l'emploi ainsi fait de son nom et de son droit de vote. Au Sénat, le bureau

1. Méline, 6 novembre 1873. — Cf. Marin, p. 54.

témoigne d'un respect un peu plus éclairé de la lettre comme de l'esprit du règlement en n'acceptant les bulletins portant l'indication d'un sénateur en congé régulier que si celui-ci l'a averti de sa présence dans l'assemblée.

Il en résulte qu'actuellement il est loisible à un assidu des séances de voter pour lui-même et pour tous ses coreligionnaires politiques absents, régulièrement ou non, et même pour des collègues présents dont les bulletins se retrouvent dans l'urne en plusieurs exemplaires parfois contradictoires. Ainsi s'expliquent les multiples rectifications qui paraissent à l'*Officiel* au lendemain d'un scrutin important, tel qu'un ordre du jour de confiance, et qui arrivent parfois à transformer en minorité la majorité de la veille irrévocablement acquise par la proclamation du scrutin par le président.

Les résultats de cette façon d'agir sont d'autant plus déplorables que tout vote proclamé est en principe un vote acquis et que la Chambre ne peut revenir sur son vote. C'est la condition nécessaire pour que les délibérations d'une assemblée soient sérieuses et que ses décisions s'imposent avec autorité. Ces décisions ne pourront se trouver modifiées par les rectifications postérieures. Seulement, il pourra résulter du heurt de ce principe nécessaire, avec la réalité des faits, c'est-à-dire avec le vote des absents et le double

vote des présents, qu'on voie une faible majorité transformée en minorité ou inversement, et en tout cas que la véritable majorité n'apparaisse pas.

Quelques exemples authentiques, pris entre mille, suffisent à mettre en relief ces conséquences bizarres, en contradiction flagrante avec les principes majoritaires et avec la sincérité du vote.

Lors du vote de la loi sur les congrégations qui a motivé le dépôt par M. Berteaux d'une proposition de loi que nous retrouverons plus loin (1), on trouva dans l'urne 1.220 bulletins et la gauche accusa la droite d'être l'auteur responsable de cet enfantillage ou de cette tentative d'obstruction. A quoi M. Georges Berry répondit avoir vu un membre du bloc vider dans l'urne le contenu tout entier de sa boîte de bulletins. Dans ces occasions, la Chambre ne s'indigne pas ; elle sourit indulgente à ces excès de zèle et ne s'étonne pas davantage, quand M. Lasies répète périodiquement dans sa lutte contre cet abus : « aux séances du matin, on discute un budget de 4 milliards ; il y a 25 présents dans la salle et 580 bulletins dans l'urne ».

Le 19 juillet 1909, on discuta les propositions Lasies et de Castelnau sur le vote personnel. Les débats furent suivis d'un scrutin public à la tribune, avec

---

1. *Journ. off.*, 1904. Documents, p. 240. *J. O.*

lequel est seul possible le vote des présents. On compta 299 votants. Immédiatement après, sur le vote au scrutin public ordinaire d'un contre-projet Breton relatif aux feuilles de présence, on trouva 509 votants.

Si l'on se contentait de voter pour les absents, en respectant fidèlement leur opinion, il n'y aurait encore que demi-mal ; mais parfois on dénature complètement leurs intentions et l'on arrive à fausser le vote des présents en neutralisant par deux bulletins contraires les votes des intéressés. M. J.-L. Breton note dans l'exposé de ses motifs de son projet de modification du règlement (1) qu'à deux scrutins où la majorité fut de 4 voix, 8 de ses collègues qui avaient voté pour, furent comptés comme ayant voté contre, parce que le bulletin blanc remis par chacun d'eux s'était trouvé encadré de deux bulletins bleus qui l'annulaient.

Lors du débat sur la validation de M. Gontaut-Biron, député de Pau, contrairement aux conclusions du bureau, l'enquête fut ordonnée par 238 voix contre 231 ; les jours suivants, des rectifications se produisirent, si bien que cette faible majorité s'effrita et se mua en minorité. En réalité, l'enquête aurait été repoussée par 237 voix contre 234 ; mais le vote

1. *Journ. off.* Débats, séance du 19 juillet 1909.

était acquis et cette mesure de défiance dut être exécutée contrairement à l'avis de la véritable majorité (1).

A la séance du 9 mars 1908, l'article de loi relatif à la taxation des bénéfices des exploitations agricoles avait été voté après pointage par 271 voix contre 240. A la suite des rectifications du lendemain et surlendemain, M. Bonnevay pouvait affirmer à la séance du 12 mars devant la Chambre, impuissante à revenir en arrière, que ce fameux article devenu loi était en réalité l'œuvre d'une minorité, puisqu'en fait, 266 voix contre 253 se prononçaient maintenant contre lui. L'erreur était considérable puisqu'elle portait sur 44 voix (2).

* * *

La déformation de notre régime parlementaire paraît être la cause dominante de cette brèche regrettable à la sincérité du vote, car ni les précédents, ni

---

1. MM. Labori, Lagasse, Berger, Foty qui avaient été portés « pour l'enquête » ont déclaré à *l'Officiel* qu'ils avaient ou qu'ils auraient voté « contre ». De même, MM. Donadéi et Laurent qui avaient été portés comme abstentionnistes. Enfin, MM. Cruppi, Isoard, Thierry Cases, Noulens, qui avaient été parmi les partisans de l'enquête, ont rectifié dans le sens de l'abstention (*Jour. off.* Débats parlementaires, 22 novembre 1906, p. 2776, 2787, 2823, 2914).

2. *Journ. off.* Débats, séance du 17 mars 1908, p. 568.

le droit comparé ne nous montrent rien d'approchant.

Sans vouloir y insister, rappelons que le principe de la personnalité s'imposait dans les assemblées de l'ancienne France.

Dans les assemblées d'habitants qui constituaient pour la plupart de nos bourgades un véritable parlement local ayant tout à la fois pouvoir délibératif et exécutif relativement aux mille manifestations de la vie publique communale, on pratiquait le suffrage universel et le système majoritaire. Il y était impossible de voter pour les absents à raison du procédé de votation lui-même qui comportait rarement l'usage du bulletin, difficile à utiliser pour des gens qui ne savaient pas écrire. On se contentait le plus souvent de la voix ou des signes. On prévoyait également des mesures de répression à l'encontre des habitants insuffisamment zélés pour se déranger. Dans les communes régulièrement représentées et administrées par un conseil d'échevins, ceux-ci, bien que leur mandat fût le plus souvent forcé et gratuit, étaient tenus d'assister aux réunions de leur corps, au moins jusqu'à concurrence d'un certain quorum, et seuls les présents figurent sur les registres, comme ayant pris part au vote.

Dans les États provinciaux, les votes étaient recueillis par tête et en conséquence, seules comptaient

pour la formation de la majorité les opinions des présents. Enfin, aux États généraux, si nous rencontrons très répandu l'usage des procureurs, nous constatons d'une part, que les procurations étaient soumises à des conditions rigoureuses de spécialité et d'authenticité et d'autre part que les porteurs de plusieurs procurations devaient opter pour l'un de leurs commettants, car il était interdit à un député même régulièrement mandaté de disposer de plusieurs voix. *A fortiori* l'aurait-on empêché de voter sans procuration pour un collègue absent. En 1789, le réglement (art. 29) accorde à titre exceptionnel à certains procureurs, limitativement énumérés, jusqu'à trois suffrages, mais c'est à l'occasion des élections aux États Généraux exclusivement. Pour la rédaction des cahiers, le même article se reporte au droit commun et ne permet à ces mêmes privilégiés que « leur suffrage personnel ». Le procédé de votation s'opposait, d'ailleurs, à toute fraude sur ce point, le greffier recueillant les suffrages exprimés oralement par les membres à l'appel de leur nom.

Les assemblées qui suivirent ne dérogèrent en rien à ce principe, qu'elles adoptassent le vote secret, comme les deux conseils du Directoire, le Corps législatif et le Tribunat du Consulat, le Corps législatif de l'an VIII, la Chambre de la Restauration et de la Monarchie de Juillet jusqu'en 1845, ou qu'elles

préférassent le scrutin public, elles ont toutes suivi l'exemple de l'Assemblée nationale constituante qui dans son règlement du 29 juillet 1789 n'autorisait que le vote personnel à raison des modes de votation choisis, les voix étant recueillies soit par assis et levés, soit par appel nominal.

Il nous faut arriver à ces Parlements fantômes de l'Empire pour constater la première apparition du vote par procuration. Le règlement n'avait pourtant pas été modifié ; aucun texte ne pouvait être invoqué : on n'eût pas osé proclamer de façon aussi apparente la fragilité du système dont on voulait sauver la façade. Mais chacun sentait trop bien l'inutilité de toute discussion pour s'astreindre à l'assistance régulière aux séances ; le résultat du scrutin ne pouvait être que la consécration de la volonté du gouvernement. Trop d'assiduité eût même pu sembler suspecte et dès lors que le quorum était atteint, il était plus aisé de s'en remettre à un collègue sédentaire du soin mécanique de déposer les bulletins aux mains des huissiers de service. L'opposition grandissante eut beau multiplier les protestations contre cet abus, né de l'indifférence politique et de la servilité générale, elle se heurta à l'apathie voulue des intéressés. Il est paradoxal, sous notre régime démocratique actuel, de voir se perpétrer un tel procédé contraire à toutes les traditions libérales.

Ce n'est pas seulement l'histoire qui vient apporter son témoignage impartial à la thèse du vote personnel, c'est encore l'étude comparée des différentes législations des pays parlementaires.

Certains pays ont inscrit dans le règlement de leurs assemblées le principe que le vote devait être strictement personnel et que chacun devait donner sa voix pour lui-même sans que les membres non présents lors du vote puissent y prendre part indirectement (1).

Certains autres pays aboutissent implicitement au même résultat, en exigeant, par différents moyens de coercition la présence des représentants aux séances.

Les uns ont recours à la suppression de l'indemnité (2), les autres le frappent d'une simple

---

1. *Russie*, règlement de la Douma, art. 187. *Japon*, règlement de la Chambre des représentants, art. 124. *Bulgarie*, regl. du Parlement, art. 29. *Norvège*, règl. du storthing, art. 38. Autriche-Hongrie, loi constitutionnelle, art. 17 de la loi du 21 décembre 1867. *Bohême*, règl. du Parlement, titre IX, art. 68.

2. En *Suisse*, les députés sont tenus d'assister aux séances. Si sans s'être excusés, ils ne répondent pas à l'appel obligatoire du début de la séance ou à l'appel facultatif en cours de séance, ils perdent droit à leur jeton de présence. Règlements : conseil national, 5 juin 1903, art. 30 et 33 ; grand conseil de Berne, 20 mai 1901, art. 6 avec cette variante que pareille sanction atteint le député non présent lors d'un vote quelconque par appel nominal qui peut être demandé par 20 membres ; grand conseil de Fribourg, 25 mai 1872, art. 50 et 52. Les

amende (1) qui, peut être transformée en exclusion (2). Le procédé le plus énergique semble être le règlement antique et toujours en vigueur de la Chambre des représentants aux États-Unis où la majorité des membres présents peut forcer les membres absents à venir siéger, non seulement en les faisant requérir et arrêter partout où ils se trouvent, mais encore en assurant et maintenant par la force leur présence (3).

---

députés doivent se faire inscrire une heure au plus tard après l'appel initial.

En République Argentine, un député ne peut s'absenter de la capitale pendant le cours d'une session sans licence de la Chambre ni s'absenter au cours d'une séance sans perdre l'indemnité correspondante (art. 7, 10, 147).

En Bulgarie, même sanction en cas d'absence pendant deux séances consécutives, aggravée par la perte de l'indemnité de voyage, si l'absence se prolonge jusqu'à la clôture de la session (art. 3).

Au Brésil, le règlement de la Chambre des députés est bon enfant, il n'édicte pas de pénalité, mais il aboutit au même résultat, car on remet l'indemnité journalière en séance au seul membre présent et cette paie quotidienne a lieu à un moment quelconque (art. 13).

1. En *Russie*, à la Douma, amende 25 roubles (art. 210).

En *Bavière*, amende 10 marks. Loi du 30 janvier 1908, art. 7 du règlement de la Chambre des députés.

Au *Reischtag allemand*, amende de 20 marks, loi du 27 mai 1906, art. 2.

En République Argentine, au Sénat, l'amende n'est prononcée que si le quorum n'est pas atteint en défi de la publication du nom des absents dans les journaux (art. 27).

2. *Roumanie*, règlement de la Chambre des députés, 13 février 1868, décembre 1890, mars 1900, art. 27 et 104.

Bohême, art. 19 du règlement du Parlement.

3. *États-Unis*, Règl. Ch. des représentants, règl. XV, p. 2.

Même lorsque les textes sont muets, la vigilance des partis y supplée, afin d'assurer dans les assemblées la présence du plus grand nombre possible de leurs adhérents ; et nous voyons dans des pays comme l'Angleterre où le mécanisme du vote met obstacle par lui-même au vote par procuration, des personnages de marque jouant auprès de leurs collègues, mais à titre bénévole, le rôle des officiers spéciaux des États-Unis. Ce sont les Whips (1).

On constate également, dans les Parlements étrangers, que le vote par procureur se trouve empêché, comme il devrait l'être en France, par les procédés mêmes de votation employés : vote à mains levées (2) ou par assis et levés, avec les deux modalités que nous lui connaissons (3).

---

1. Voir les articles de journaux retraçant le rôle joué par l'un d'eux, M. Alexandre Murray, et qui prend le caractère d'une véritable fonction publique. Pour faire siéger à Westminster des centaines de députés, il faut, comme le nom l'indique, tantôt faire claquer le fouet au-dessus des têtes, tantôt user de flatteries, de promesses qu'on sait n'être pas illusoires, car le chef Whip est en même temps secrétaire parlementaire du Trésor et de ce chef, prépare les élections tant générales que partielles et soumet à la signature du premier ministre de très nombreuses nominations. *Journal de Genève*, 14 août 1912.,

2. *Suisse*, Règl. du Conseil des États, tit. VII, art. 59. — *Bohême*, Règl. du Parlement, tit. IX, art. 68. — *Bulgarie*, Règl. du Parlement, art. 29. — *Turquie*, Règl. de la Chambre des députés, art. 57.

3. *Autriche-Hongrie*, Règl. de la Délégation hongroise, art. 56. — Règl. de la Chambre des députés du Reichstath

A ce mode sommaire succèdent ou se superposent différents procédés, tel, à l'imitation des Anglais, le partage des votants qui sortent (1) ou entrent dans la salle par telle ou telle porte désignée (2) ou bien se rangent dans telle partie de la salle (3) selon qu'ils acceptent ou repoussent le projet; vote par inscription personnelle sur une liste (4) ; vote par appel nominal qui comporte l'obligation pour le représen-

---

art. 63. — *Norvège*, Règl. Storthing, Ch. VII. art. 38. (Les membres opposés au projet se lèvent). — *Espagne*, Sénat, tit. XXVI, art. 202 à 203. — Congrès des députés, art. 169 à 171. — *République Argentine*, Sénat, art. 169. Députés, art. 158. — *Roumanie*, Chambre des députés, Ch. VIII, art. 79. — *Japon*, Ch. des représentants, art. 126. — *Belgique*, Règl. Sénat, art, 30. — Suisse, Règl. Grand Conseil de Berne, art. 59. — *Bohême*, Règl. tit. IX, art. 68. — *Brésil*, Règl. Ch. des députés, art. 202, 203. — *Italie*, Règl Sénat, art. 61. Ch. députés, art. 103. — *Belgique*, Règl. Ch. des représentants Ch. III, art. 28. — Suisse, Règl. Conseil national, Ch. III, art. 82, Règl. Grand Conseil de Fribourg, art. 81. — *Bulgarie*, Règl. du Parlement, Ch. III, art. 29. — *Turquie*. Règl. Ch. des députés, art. 57. — *Grèce*, Règl. Ch. des Hellènes, art. 59.

Allemagne, Règl. du Reichstag, tit. V. art. 55. — *Prusse*, Règl. Ch. des seigneurs, tit. V, art. 57. — Ch. des députés, tit. V art. 58. — *Saxe*, Règl. Ch. des députés, art. 40. — *Bavière* Règl. Ch. des députés, art. 54. — *Autriche-Hongrie* Délégation autrichienne du Reichsrath, art. 53. — Règl. Ch. des seigneurs, art. 52. — *Hongrie*, Règl. Ch. des magnats, art. 58; Règl. Ch. des députés, tit. II art. 228. — *Russie*. Rgl. Douma art. 190.

1. *Russie*, Règl. Douma art. 192. — *Angleterre*, Ch. des Lords, et des Communes, art.

2. *Allemagne*, Règl. du Reichstag, t. V, art. 55 et 56. — *Prusse*, Règl. Ch. des députés, t. V art. 59.

3. *Italie*. Règl, Sénat, art. 64; Ch. des députés, p 100.

4. *Bulgarie*, Règl, du Parlement, art. 30.

tant, au moment de l'appel de son nom, soit de proclamer à haute voix son opinion résumée en un bref monosyllabe affirmatif ou négatif (1), soit de remettre dans l'urne, parfois au président lui-même, une boule ou un bulletin imprimé ou colorié, signé ou non (2).

Certains règlements poussent même les précautions jusqu'à ne confier ces bulletins et ces boules qu'aux membres présents en les leur distribuant en nombre strictement limité à leur entrée dans la salle, ou avant

---

1. *République Argentine*, Règl, du Sénat, art. 30 et 31. Ch. des représentants, Ch. III, art. 28. — *Hollande*, Règl. 1re Chambre, art. 21 ; 2e Ch. art. 59 et 60. — *Suisse*, Règl. Conseil national, art. 81 et 83 ; Règl. Grand Conseil du canton de Berne, art. 59 ; Règl. Grand Conseil du canton de Fribourg, art. 82. — *Saxe*, Ch. des députés, § 40. — *Bavière*, Règl. Chambre des députés, § 54. — *Autriche-Hongrie*, Règl. Délégation autrichienne du Reichrath, art. 53 ; Règl. Delg. hongroise, art. 47. — *Autriche*, Règl. Ch. des seigneurs, art. 52, Règl. Ch. des députés, tit. VI. art. 59. 63. — *Bohême*, Règl. du Parlement, tit. IX. art. 68. — *Hongrie* ; Règl. Ch. des députés, art. 230. — *Espagne*, Règl. Sénat, art. 205 à 207 ; Congrès des députés, art. 173 à 176. — *Brésil* ; Ch. des députés, art. 205. — *République Argentine*, Règl. Sénat, art. 179 ; Règl. Ch. des députés, art. 158. — *Italie*, Règl. Sénat, art. 56 ; Ch. des députés, art. 101. — *Grèce*, Règl. Ch. des Hellènes, art. 60. — *Roumanie*, Règl, Ch. des députés, art. 78 et 79. — *Japon*, Règl. des représentants, Ch. VII, art. 126. — *États-Unis* ; Règl. Sénat, Règl. XII, 1°.

2. *Allemagne*, Règl. du Reichstag, art. 58. — *Prusse*, Règl, Ch. des députés, art. 62. — *Suède*, Règl. du Riksdas, art. 19 ; Règl. 2e Chambre, art 22. — *Brésil*, Règl. Ch. des députés, art 206. *Roumanie*, Règl. Ch. des députés, art. 81 et 82. — *Bulgarie*, Règl. du Parlement, art. 31. — *Russie*, Règl. de la Douma, art. 195 et 196. — *Japon*, Ch. des représentants, Ch. VII, art. 129.

chaque scrutin (1). On leur retire ensuite les bulletins inutilisés. L'usage réglementé des paires, c'est-à-dire des couples qui s'entendent d'avance pour s'absenter, leur opinion se neutralisant l'une l'autre, ne se rencontre qu'aux États-Unis et en Angleterre. Quant au vote pour les absents, il n'apparaît comme reconnu officiellement qu'à la Chambre des lords anglais, dans laquelle chaque membre peut recevoir au plus deux procurations, sauf dans les affaires judiciaires (2) et voter ainsi en son nom personnel et en qualité de mandataire. Partout ailleurs, il est inconnu. Il est, en effet, inconciliable avec les modes de votation que nous venons d'énumérer. Il est intéressant même de remarquer le nombre de pays qui pratiquent le vote oral après appel nominal, lequel exclut le plus sûrement toute tentative de vote au nom des absents. Nous arrivons donc à cette solution que, parmi toutes les Chambres étrangères, la Chambre des lords mise

---

1. Autriche-Hongrie : Règl. Déleg. autr. du Reichsrath a. 53 ; Règl. parl. autrichien, Ch. des seigneurs art. 52 (les votants sont même comptés avant de déposer leurs bulletins ; il faut que le nombre de ceux-ci trouvé dans l'urne corresponde avec le nombre de ceux-là ; sinon on recommence). Parl. autrichien, Ch. des députés, art. 65. — *Hongrie* : Ch. des députés, art. 181. — *Espagne* : Règl. Sénat a. 213 ; Règl. Congrès des députés art. 179. — *Italie* : Règl. Sénat, art. 65 ; Règl. Ch. des députés, art. 102. — *Grèce* : Règl. Ch. des Hellènes, art. 62 ; Ch. VII. — *Turquie*, Règl. Ch. des députés, art. 61 et 62.

2. Règl. Ch. des lords, art. 104 à 110.

à part, le Parlement français est le seul qui ait laissé s'implanter l'usage du vote des absents, contrairement à l'esprit comme à la lettre de ses propres règlements intérieurs.

Il est facile de comprendre que cet état de choses ait provoqué chez les parlementaires soucieux de maintenir le bon renom du régime et d'assurer la régularité de son fonctionnement, de nombreux projets de réforme. Il serait fastidieux de tenter l'analyse de chacun d'eux, on en trouvera la liste chronologique dans la note ci-contre (1).

---

1. *Journal officiel*, 1902. Chambre des députés. Proposition Baudry d'Asson modifiant l'article 95 du règlement, p. 419 (La présence de 200 députés est requise pour délibérer).

Proposition Cornet, p. 472, organisant le pointage des présents aux séances et la publication des noms à *l'Officiel*.

Proposition Paul Meunier, p. 413, n° 519, modifiant l'article 95 du règlement (*L'Officiel* publiera le nom des présents qui devront, d'autre part, signer un registre).

1904. — Projet de résolution Lasies, Flayelle, Cunéo d'Ornano Débats, séance du 8 mars 1904, p. 627. Documents, p. 246-269

« Le vote par procuration est interdit dans les scrutins concernant le budget de l'État... »

Projet de résolution Lasies. Débats, séance du 10 mars 1904, p. 659. Documents, p. 246-648.

«... Le scrutin par appel nominal est de droit dans les questions budgétaires, ainsi que dans tous les votes où la question de confiance est posée par le gouvernement. » L'urgence fut repoussée par 346 voix contre 187.

Projet de résolution Berteaux, Bonnat, etc. *Idem :* Ferdinand Bougère. Documents, p. 246.

Rapport J.-L. Breton. Documents, p. 605. Tendant à publier à *l'Officiel* la liste des députés ayant déposé dans l'urne plusieurs bulletins à leur nom.

L'activité de nos réformateurs, en cette matière, a donc été considérable bien que procédant par inter-

---

Projet de résolution J.-L. Breton, additionnel au projet Berteaux. Documents, p. 126, n° 2030. Débats, p. 2297 à 2303. Si le nombre des bulletins contradictoires, au nom d'un même député, trouvés dans l'urne après pointage est de nature à modifier les résultats d'un scrutin, la liste en sera affichée pendant dix minutes, avant la proclamation du scrutin, afin de permettre les rectifications.

Projet de résolution Bepmale. Documents, p. 130, n° 2033. Demandant la réforme du mode de votation.

Projet de résolution L. Martin, Ch. Benoist, Grousseau. Documents, p. 130, n° 2036.

« Le vote est absolument personnel ; aucun député ne peut voter que pour lui-même..., les huissiers ne peuvent recevoir de chaque membre qu'un seul bulletin. » Un bulletin pour l'abstention est en outre créé.

Projet de résolution Chauvière, Allard, pour modifier le règlement de la Chambre, en ce qui concerne les votations. Documents, p. 252. Débats, p, 729.

Proposition Delory tendant à modifier l'article 84 du règlement. Elle préconise l'emploi du bulletin signé par le député ou son mandataire dont le nom devra être communiqué d'avance au président de la Chambre. Elle constitue un contre-projet aux motions Breton et Berteaux, bien qu'elles tendent au même but : empêcher le dépôt de plusieurs bulletins au nom d'un même député. Après discussion, à la séance du 3 novembre 1904, elle fut renvoyée à la commission. Débats, p. 2269, 2303. C'est la seule qui tende à la réglementation du vote par procuration qu'elle consacre.

Proposition Martin tendant à modifier l'article 84 du règlement, déposée à la séance du 7 novembre 1904. Débats, p. 2321

Proposition La Ferronnays exigeant l'appel nominal des membres présents pour voter les séances extraordinaires. Séance du 22 décembre 1904. Débats, p. 3260.

1906. — Projet de résolution modifiant le règlement (pointage des présents, vote personnel, indemnité). MM. Archedeacon, Pomereu, Cachet. Documents, n° 116, p. 70.

Projet de résolution modifiant plusieurs articles du règlement

mittence, mais elle n'a abouti à aucun résultat pratique avant 1909. M. Lasies, présentant, pour la

---

S.-F. de Pressensé (déposé à la séance du 21 décembre 1904). Documents, n° 2192, p. 441.

Projet de résolution L. Cornet, modifiant le règlement (pointage des présents, interdiction du vote par procuration), déposé à la séance du 5 novembre 1906. Débats, p. 2406.

Proposition de Castelnau. « Il est ajouté à l'article 84 : lorsqu'il s'agit de statuer sur une élection contestée, le vote est absolument personnel ; aucun député ne peut voter que pour lui-même et les huissiers ne peuvent recevoir de chaque membre qu'un seul bulletin » (Renvoi à la commission après discussion. Séance du 4 décembre 1906. Débats, p. 2894).

Proposition Lasies. « Le vote par procuration est interdit dans les scrutins concernant le budget de l'État et les votes de confiance. Chaque député devra lui-même mettre son bulletin dans l'urne » (Urgence déclarée à la séance du 4 décembre 1906. Débats, p. 2896).

Proposition Lefébure, Lefort, Maillé modifiant les règlements déposés à la séance du 5 décembre 1906. Débats, p. 2935.

Proposition de résolution Carpot modifiant l'article 84 du règlement. Débats, p. 2965, déposés à la séance du 6 décembre 1906.

1907. — Rapport présenté par M. du Perrier de Larsan, p. 243. Documents, n° 860. Tendant à écarter les propositions Cornet, Lefébure, Carpot, Martin.

1908. — Projet de résolution Bonevay.

Article premier. — « Le vote est personnel. Le service de la Chambre remet à chaque député, au moment de son entrée dans la salle de débats, la boîte contenant ses bulletins. Ces boîtes sont retirées à l'issue de chaque séance. »

Art. 2. — « Le député, qui désire déposer à la tribune une motion indépendante des matières figurant à l'ordre du jour, en avise le président de la Chambre ; celui-ci la fait inscrire à l'ordre du jour publié à *l'Officiel* et l'appelle au début de la séance la plus prochaine. »

L'urgence fut repoussée à la suite de l'intervention du Garde des Sceaux, M. Briand, par 271 voix contre 210. Débats, p. 568, séance du 12 mars 1908.

neuvième fois, son projet de résolution en décembre 1906, le constatait avec une souriante philosophie :

Projet de résolution ayant pour objet « d'interdire l'abstention de tout député présent ou absent dans tous les votes qui auront lieu à la Chambre des députés à l'exception des députés en congé ». Renvoi à la commission. Documents, p. 1775.

1909. — Proposition de résolution Baudry d'Asson, p. 526. Documents, n° 2056, interdisant l'abstention dans tous les scrutins.

Proposition de résolution d'Elissagaray interdisant le vote par procuration. Documents, n° 2596, p. 1265. Débats, p. 1639.

Adoption par 490 voix contre 93 de deux propositions de résolution par lesquelles la Chambre « décide de statuer sur l'organisation du vote personnel avant d'aborder les débats sur les quatre contributions ». Séance du 30 juin 1909. Débats, p. 1735.

Séance du 17 juillet 1909 : le renvoi à la commission du règlement des propositions Lasies et de Castellane est repoussé au scrutin public à la tribune par 230 voix contre 69 ; un contre-projet Breton établissant les feuilles de présence est ensuite voté par 495 voix contre 14.

« L'article 112 du règlement est complété par la disposition suivante : chaque jour de séance, il sera déposé sur des tables, placées à droite et à gauche du président, des feuilles qui devront être signées par les membres présents. Les listes de présence ainsi dressées seront insérées à la suite du compte rendu *in extenso* ».

MM. Fournier et Lasies proposèrent à ce texte une addition tendant à décider que ceux-là seuls qui auraient signé les feuilles de présence pourraient prendre part au vote. Elle fut renvoyée sans débats à l'examen de la commission.

1910. — Proposition de résolution tendant à modifier le règlement de la Chambre en ce qui concerne le vote des absents présenté par M. Joseph Patureau-Mirand (renvoyée à la commission du règlement). Documents, n° 340, p. 698.

Article premier. — « Le vote par procuration est supprimé. »

Art. 2. — « A l'avenir, les députés ne recevront une indemnité que par journée de travail parlementaire fournie. »

Art. 3. — « Tout député ayant manqué vingt séances sans excuse valable, sera tenu de fournir les explications à la Chambre. Si ces explications ne paraissent pas satisfaisantes,

« chaque fois que je l'ai présenté, disait-il, il a été accueilli avec une bienveillante hostilité par mes collègues (1). »

---

l'affichage du nombre des séances manquées sera fait dans la circonscription du député et à ses frais. »

Proposition de résolution tendant à modifier le règlement de la Chambre en vue d'assurer le vote personnel, présenté par M. Louis Marin. Documents parlementaires, n° 308, p. 1719.

Article unique. — « Le règlement de la Chambre des députés est modifié ainsi qu'il suit. L'article 84 est ainsi modifié : « Il est procédé au scrutin public dans les formes suivantes : chaque député a deux bulletins de vote sur lesquels son nom est imprimé. Les bulletins blancs expriment l'adoption, les bulletins bleus la non-adoption.

« Les secrétaires reçoivent de la main des députés les bulletions blancs et les bulletins bleus pour les déposer dans deux urnes distinctes.

« En même temps sont notés les noms des votants.

« Quand le président prononce la clôture, les secrétaires enregistrent les résultats que proclame le président.

« Les noms des membres qui ont déclaré aux secrétaires vouloir s'abstenir sont insérés au *Journal officiel* à la suite des noms des votants sous la mention « ont déclaré ne prendre part au vote ».

2° Les articles 85 et 86 sont supprimés.

3° Le premier alinéa de l'article 95 est ainsi modifié : « La présence du quart du nombre légal des députés est nécessaire pour la validité des votes, En cas de vote de confiance, la majorité absolue du nombre légal est nécessaire. »

1911. — Proposition de résolution concernant les séances du matin et tendant à modifier l'article 112 du règlement présenté par M. Jules Delahaye. Documents parlementaires, n° 669, p. 50,

« Les séances du matin seront votées au scrutin public. Tout député qui aura voté à une séance du matin et se sera abstenu d'y assister sera frappé d'une amende équivalente à l'indemnité journalière. »

1. Séance du 4 décembre 1906, p. 2895. Débats.

La Chambre, chaque fois qu'elle avait à discuter ces propositions, les renvoyait aussitôt à la commission du règlement dont les sentiments hostiles à toutes réformes lui étaient connus. Si l'auteur insistait pour obtenir la déclaration d'urgence, les passions immédiatement s'échauffaient. A la séance du 12 mars 1908, M. Bonnevay s'entendit, à sa grande stupeur, traité de réactionnaire et le ministre de la Justice, lui-même, se jeta dans la mêlée.

Toutefois l'opinion publique s'était émue et sous sa pression, on vit un jour la majorité se déplacer. Le 15 janvier 1909, l'éternelle proposition Lasies se vit accorder le bénéfice de l'urgence ; les projets affluèrent alors à la commission qui décida d'adopter le principe du vote personnel pour toutes les catégories de scrutin sans exception. C'était voir grand, peut-être trop grand, car pour trouver un système pratique assurant effectivement le respect du vote personnel dans son intégralité, il fallait réviser plusieurs articles du règlement et par suite, se livrer à un travail de longue haleine. Peut-être la commission avait-elle vu là une façon d'éluder la réforme. Mais les événements faillirent lui forcer la main. La Chambre, le 30 juin 1909, à une grosse majorité, signifia son intention d'en finir au plus tôt : elle s'engagea à statuer sur l'organisation du vote personnel avant d'aborder les débats sur les quatre contributions. La commission se mit à l'œuvre. Elle

réserva pour l'avenir l'ensemble de la réforme et voulut donner une satisfaction, au moins partielle, aux desiderata exprimés, en prescrivant l'emploi du scrutin public à la tribune en matière de vérification de pouvoirs. C'était en somme, l'adoption partielle des projets de MM. de Castelnau et Lasies, qui visaient également les scrutins sur la question de confiance, terrain par trop brûlant et semé d'embûches. On mit donc en discussion les textes suivants :

Art. 1. — Les dispositions suivantes seront insérées dans le règlement de la Chambre et formeront l'article 86 :

« Art. 86. — Le scrutin public à la tribune est de droit :

» 1° En matière de vérification de pouvoirs, lorsque la validation est contestée par un ou plusieurs membres ;

» 2° Sur tout projet ou tout article portant augmentation d'impôts et contributions publics ;

» 3° Sur l'ensemble du budget de l'État et de tout projet portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires ».

Art. 2. — L'article 81 est modifié ainsi qu'il suit :

« Art. 81. — Le vote au scrutin public est de droit :

» 1° Après deux épreuves douteuses ;

» 2° Sur les projets de lois modifiant, sans les augmenter, les impôts et contributions publics, ainsi que sur les projets de lois concernant les tarifs de douane ou établissant dans les ports maritimes des péages locaux ».

Ces rédactions hâtives furent discutées en séance publique le 17 juillet 1909 ; les passions qui avaient marqué les premiers débats se réveillèrent au point

que le président dut s'adresser aux obstructionnistes et leur déclarer qu'ils donnaient là un spectacle lamentable. La Chambre, cependant, ne se laissa pas intimider et refusa par scrutin public à la tribune de renvoyer la question à un examen plus approfondi de la commission; on pouvait croire la victoire assurée, lorsque, par une saute d'humeur incompréhensible, elle vota presqu'aussitôt, mais cette fois, au scrutin public ordinaire (c'est-à-dire avec la complicité des absents et les irrégularités inévitables), le contre-projet Breton sur les feuilles de présence. Les propositions de la commission se trouvèrent du même coup rejetées par cette réforme de pure façade, et ce fut en vain qu'à la séance de l'après-midi, on proposa au nouveau texte des additions qui lui auraient assuré une efficacité réelle : la Chambre avait épuisé toute son énergie dans son vote inutile du matin.

Un an plus tard, le 18 juin 1910, sans grosses difficultés un premier pas effectif était fait par l'adoption de la proposition Berry stipulant l'obligation du vote personnel au cas de vérification de pouvoirs.

Tel est actuellement l'état de la question au Parlement ; peut-on espérer qu'elle soit bientôt résolue ?

Il faudrait pour cela compter sur une amélioration sensible de la moralité parlementaire. Peut-être l'adoption de la représentation proportionnelle, en

donnant plus de cohésion aux parties, permettra-t-elle de reprendre la lutte.

Parmi toutes les propositions présentées, la plus efficace semble celle de M. Marin. Elle a contre elle de bouleverser profondément les vieux errements français en apportant et combinant chez nous dans un esprit d'éclectisme très ingénieux, les différents procédés de votation étrangers. Mais sa complexité n'est qu'apparente et tout compte fait, elle économiserait un temps précieux : au moment du vote, une partie des portes reste ouverte pour permettre aux députés épars dans l'enceinte du Palais-Bourbon et prévenus par des appels d'huissiers et des sonneries électriques, de rentrer dans la salle, tandis que les autres portes sont réservées au vote. A chacune de ces dernières sont affectés deux secrétaires qui ont chacun la garde d'une urne. Les députés sortent de la salle par lesdites portes et remettent leurs bulletins. Les bulletins « pour » sont aussitôt, sous la surveillance de l'intéressé, déposés dans l'urne *ad hoc* ; les bulletins « contre », dans l'urne opposée. Une différence de couleur et de dimension rend toute erreur matérielle impossible. En même temps que chaque votant se dessaisit de son bulletin, et exclusivement du sien seul, son nom est pointé sur les listes comprenant la totalité des parlementaires et disposées à chaque issue. Il semblebien, dès lors, que nul n'oserait

ni voter pour un absent, ni voter en double ou triple exemplaire, le contrôle étant aisé. Enfin, le comptage est facilité et rendu presque instantané par des dispositifs mécaniques adaptés à chaque urne. Ainsi se trouverait remplacé notre scrutin public actuel ; les députés iraient aux urnes au lieu que les urnes viennent à eux.

Section II

Théorie du vote personnel

L'expérience française et l'exemple de l'étranger, cet ensemble de faits indiscutables, établiraient, à défaut de toute démonstration théorique une présomption singulière en faveur de la nécessité pratique de la personnalité du vote. Les principes du droit public, de leur côté, exigent des conclusions identiques.

Pas plus en cette partie de notre étude que dans les précédentes, il n'y a lieu de tenir compte des objections théoriques que l'on a voulu tirer de la théorie de la représentation politique.

Il fallait s'attendre à retrouver ici cette doctrine, mais les arguments que l'on en a tirés de part et

d'autre sont contradictoires et n'aboutissent qu'à se neutraliser.

Pour justifier juridiquement la situation de fait que nous avons constatée dans notre Parlement et légitimer le vote des absents, on a prétendu que la loi étant l'expression de la volonté de tous, il était logiquement nécessaire dans un régime représentatif que lors de l'élaboration de celle-ci ou tout au moins lors de la décision qui lui donnait naissance, tous les citoyens français soient effectivement représentés dans le Parlement ; un député pour un motif quelconque serait-il absent et empêché réglementairement de confier sa boîte de bulletins à un de ses collègues, la circonscription dont il est l'élu se trouverait ainsi arbitrairement exclue, et la volonté de ses électeurs qu'il est chargé de transmettre et de proclamer, serait non pas méconnue, ce qui est inévitable avec le système majoritaire, mais resterait inconnue. Une portion plus ou moins notable de citoyens serait donc brutalement privée d'une des prérogatives essentielles de la souveraineté nationale. Si l'on s'en tient à la théorie classique de la représentation, le côté spécieux et inexact du raisonnement apparaît clairement. Les députés présents, dès lors qu'ils atteignent un certain quorum ne sont pas les délégués de tel ou tel collège électoral et n'agissent pas en cette qualité. Ils parlent, discutent, décident chacun comme délégué

du pays tout entier et en son nom. La circonscription dont le député, absent à l'heure du vote, se trouve malgré tout, représentée et ne peut se prétendre lésée dans ses droits. Le principe de la souveraineté nationale ne se trouverait menacé que par la doctrine des absentéistes, laquelle implique la divisibilité et le fractionnement de cette souveraineté. Mais, ce n'est point sur cette théorie classique de la représentation qu'il y a lieu de se fonder pour établir l'obligation juridique du vote personnel, aussi négligerons-nous cette argumentation.

D'un autre côté, il n'y a pas lieu davantage de tenir compte soit dans un sens, soit dans l'autre, de la théorie du mandat. Cette transposition du droit public au droit privé est depuis longtemps abandonnée. Cependant, elle a été reprise ici sous une forme différente. Sans doute, a-t-on dit, le député n'est pas le simple mandataire de ses électeurs, puisque ceux-ci ne peuvent ni limiter ses pouvoirs par des instructions, ni subordonner la validité de ses actes à une attitude politique déterminée, ni le révoquer, et qu'ils doivent même s'incliner devant la volonté du Parlement qui prorogerait la durée de la délégation donnée à chacun de ses membres. Il y aurait lieu, toutefois, d'étendre ici les règles ordinaires du mandat en ce qui concerne la possibilité de se faire remplacer pour l'acte essentiel de sa mis-

sion ; le vote. « Le représentant élu, dit-on, ne pourrait exercer par procuration le mandat qui lui a été confié pour qu'il l'exerce lui-même, pas plus qu'il ne peut en déléguer l'exercice ; la délégation n'est pas autre chose, d'ailleurs, que le mandat de droit public, et sûrement ici le mandant, c'est-à-dire l'électeur, doit être considéré comme ayant choisi exclusivement la personne du mandataire (1). » Tel est l'argument. Il ne porte pas.

En droit privé, la question de substitution es généralement résolue contre le mandant. Si certains auteurs affirment qu'au cas de silence du contrat, la faculté de se substituer une autre personne pour son exécution doit être refusée au mandataire (2) d'autres, en plus grand nombre (3), la lui accordent formellement et leur argumentation paraît péremptoire en présence du texte de l'article 1994 du Code civil (4)

---

1. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, 1909, p. 886, par Marin dans son rapport, à l'appui de sa thèse.

2. Trôplong, *Du mandat*, n° 446. — Planiol n° 2245.

3. Guillouard, *Traité du mandat*, n°s 119 et suivants. — Aubry et Rau, § 413. — Dalloz, *Répert. Mandat* § 280 ; *Supplément*, § 106.

4. Cod. civ. 1994. Le mandataire répond de celui qu'il s'est substitué dans la gestion ; 1° quand il n'a pas reçu le pouvoir de se substituer quelqu'un ; 2° quand ce pouvoir lui a été conféré sans désignation d'une personne, ou que celle dont il a fait choix était notoirement incapable ou insolvable. Dans tous ces cas, le mandant peut agir directement contre la personne que le mandataire peut substituer. Civ. 1384, 1735, 1798 ; com. 9.

éclairé par les travaux préparatoires du Conseil d'État, et confirmé par les précédents du droit romain et du droit canonique. Pourquoi donc, alors qu'on exempte le représentant de toutes les obligations strictes du droit civil, vouloir lui en imposer une qui est sérieusement contestée et contestable ?

On invoque la confiance personnelle qu'avait l'électeur en son candidat-député et l'opinion intermédiaire des civilistes qui veulent que l'interdiction faite au mandataire de se substituer un tiers puisse résulter tacitement de la nature même de la mission confiée et de *l'intuitus personnæ* (1).

Mais alors, on se heurte à nouveau à l'objection classique tirée de l'indivisibilité de la souveraineté. Si l'on veut à toute force allier l'idée du mandat à celle de député, il faut au moins s'entendre sur la personne du mandant, or celle-ci ne peut être ni chacun des électeurs de la circonscription pris isolément, ni leur ensemble constituant une sorte d'entité juridique. Le véritable mandant d'un parlementaire, c'est le pays lui-même. C'est parce que le pays donne sa confiance à chacun des députés que ceux-ci peuvent valablement le représenter. Si l'un d'eux charge, non pas un étranger, mais un collègue, soit

---

1. Guillouard, *op. cit.*, n° 125. — Pothier, *Du contrat de mandat* n° 9099.

de prendre une décision en son lieu et place, soit même plus simplement de déposer dans l'urne un bulletin indiquant son opinion, en quoi tromperait-il la confiance de son mandant, puisque celui-ci l'a donné pareillement à ce collègue complaisant. Ne la tromperait-il pas davantage en s'abstenant purement et simplement ?

Ce n'est donc pas non plus sur la théorie du mandat que l'on peut asseoir sérieusement l'obligation juridique du vote personnel. Il faut aller au fond des choses et chercher dans la réalité technique de l'élection des députés la nature de leurs pouvoirs.

L'élection des députés est en réalité une nomination collective, une simple investiture qui explique l'autonomie véritable du Parlement vis-à-vis de ses électeurs, parce que l'activité du représentant est l'exercice d'une véritable fonction publique. Le Parlement, organe collectif, voit ses membres accomplir des actes de législation, de haute administration, de haute juridiction. Ce sont là les premières fonctions publiques. Investi de cette compétence nécessaire à assurer l'existence et la sûreté de l'État, le député pourrait-il de sa seule autorité, quel que soit le mobile qui l'inspire, la déléguer en en confiant l'exercice à un collègue ? La délégation de sa compétence, inconcevable en tout état de cause, l'est ici plus que nulle part ailleurs. Elle est impossible en tout cas, sans

l'autorité souveraine qui l'a organisée, c'est-à-dire du pouvoir constituant, alors même, et ceci est important, alors même que celui qui, par son vote l'a conférée, y consentirait. La considération de l'électeur n'a rien à faire ici, il ne peut pas plus autoriser le vote des absents, que le député ne peut le pratiquer. Si dans le domaine de l'exécutif, on voit des secrétaires généraux remplacer temporairement des préfets empêchés, des ministres assumer la charge de plusieurs portefeuilles, c'est que la loi a prévu ces éventualités et prévenu, par l'organisation des suppléants, les inconvénients inévitables résultant du fait d'un agent unique. Or, la suppléance n'est pas organisée pour l'organe législatif. Dans le domaine judiciaire, quelles protestations justifiées ne soulèverait pas l'arrêt rendu seulement par l'un seulement des cinq conseillers nécessaires, après avoir reçu mandat des autres magistrats de la Chambre de faire connaître leurs opinions ? Il en est de même dans le domaine législatif. Le vote est l'exercice de la compétence, l'accomplissement de la fonction de chacun des représentants d'un pays. A raison même de son caractère de fonction publique, chacun doit la remplir lui-même et s'il s'en trouve empêché, il n'a pas qualité pour transmettre à autrui l'exercice des attributions de sa charge.

Telle nous paraît être la véritable thèse juridique

justifiant et imposant le vote personnel (1), et même, conduisant, comme l'ont bien vu certaines législations étangères, au vote obligatoire. Mais le vote personnel ne se justifie pas que par ces arguments de droit pur.

Dans la réalité, répétons-le, à tort ou à raison, un député se considère comme le représentant de cette circonscription plus que de la nation entière; et ses électeurs partagent la même mentalité. Sans aller jusqu'au mandat impératif, ils entendent que leur élu agisse au Parlement suivant les principes et les convictions qui ont inspiré ses professions de foi et décidé de leurs suffrages. Le député connaissait, lorsqu'il a posé sa candidature, ces exigences populaires qui ne cadrent peut-être pas avec les principes du droit constitutionnel classique, mais qui sont en harmonie avec l'honnêteté élémentaire.

D'autre part, l'électeur n'a pas été influencé que par les idées dont son candidat était le porte-drapeau, il s'est aussi décidé en considération de sa personnalité, de son intelligence, de son esprit de décision, de sa conscience.

Enfin, n'oublions pas que, le plus souvent, ce n'est pas l'électeur qui est allé chercher le député.

---

1. V. Jornel de la Laurentie, *De la Délégation de compétence*. Thèse de Bordeaux, 1910.

Comment, dès lors, admettre que ce député, qui a non pas accepté avec résignation, mais réclamé avec insistance un véritable mandat, se décharge sur un suppléant quelconque du soin de remplir ses obligations ? Comment surtout accepter un système qui permet à des députés de contribuer à l'admission ou au rejet de propositions auxquelles est attachée la fortune politique d'un parti, et de renier au besoin le lendemain et sans risque leurs votes pour reprendre leur place dans la majorité gouvernementale reconstituée ou se proclamer les irréductibles partisans d'une opposition brusquement victorieuse ? Le vote des absents consacre, en réalité, de véritables abus de confiance.

Il est vrai que sur ce terrain des considérations de fait, on n'a pas manqué de produire certaines objections en sens inverse.

Un député, a-t-on dit, avant même d'avoir suivi les débats, a son siège fait par conviction personnelle ou discipline de parti. Son vote est dicté d'avance. Quel inconvénient y a-t-il, en conséquence, à lui laisser la facilité de charger un collègue de l'acte matériel du dépôt d'un bulletin ?

Les sceptiques ont ajouté : le député qui s'absente proclame lui-même son incompétence. L'obliger à assister aux séances et à voter lui-même est une imprudence comparable à celle qui remettrait une

arme aux mains d'un aveugle. Lui permettre de s'en rapporter au jugement plus éclairé d'un membre assidu qui témoigne par sa présence même de sa compréhension des débats, est, au contraire, faire œuvre de sagesse, et remédier aux inconvénients des assemblées trop nombreuses.

De leur côté, enfin, les résignés ont dit : ne médisons pas des absents, ne leur prêtons pas davantage une prescience problématique. Constatons seulement qu'il serait impossible, pratiquement, de supprimer le vote par procuration; car comment écarter tous les motifs légitimes d'absence : raison de santé et de famille, voyage dans les circonscriptions, audience dans les ministères, réception d'électeurs désireux de contempler leur député dans l'exercice de ses fonctions, réunions de groupes, de commissions, station à la bibliothèque ou même à la buvette, parlottes dans les couloirs, etc. Il ne faut pas connaître l'existence de forçats de nos parlementaires pour oser les mettre en demeure d'assister régulièrement aux séances de leur assemblées et de prendre effectivement part au scrutin.

Et les politiciens ont enfin conclu : avec le vote personnel, on favorise les régions parisiennes, du Centre et du Nord, dont les représentants pourraient plus aisément, à raison de la proximité de leurs circonscriptions, concilier leurs obligations de député et

leurs préoccupations d'affaires personnelles ou leurs soucis de réélection. Le Midi, comme toujours, est sacrifié. De plus, on laisse le champ libre à des coalitions inattendues et improvisées qui enlèveraient par surprise des décisions contraires aux tendances de la véritable majorité de l'assemblée fortuitement absente pour partie.

La réponse à ces arguments, dont certains sont impressionnants parce qu'ils émanent de l'expérience du métier, est heureusement fournie par d'autres parlementaires tout aussi expérimentés. Proclamer *a priori* l'omniscience de tous les députés ou leur incapacité, c'est saper par la base le régime représentatif lui-même. Inutile, au premier cas, de s'attarder à des débats préliminaires et de respecter la liberté d'une discussion fatalement stérile ? Il est préférable de s'en tenir à une assemblée d'automates et de muets ? Pourquoi, dans le second cas, accepter des incapables notoires comme titulaires d'une fonction publique à laquelle le sort de l'État est intimement lié ? Mieux vaut encore réduire les assemblées délibérantes à des conseils composés exclusivement de techniciens pourvus de diplômes, quitte à aboutir ainsi à un véritable mandarinat ? Cet excès d'honneur comme cet excès d'indignité est la condamnation sans appel du parlementarisme. Il est, par bonheur, inutile d'aller si loin : l'expérience prouve que les prémisses contra-

dictoires, invoquées à l'appui de leur système par les partisans du vote des absents, sont contredites par les faits. Si universelle que soit l'intelligence d'un député, si avisé et prévoyant que soit son jugement, si réfléchie que soit sa conscience, il ne saurait prétendre avoir entrevu et pesé tous les arguments que développeront tous ces hommes venus de régions différentes, inspirés par des principes opposés, ayant en vue des intérêts rivaux. L'un de ces arguments pourra ébranler sa conviction et emporter son vote. Pour l'honneur du Parlement français, la phrase célèbre « un bon discours a pu changer mon opinion, il n'a jamais changé mon vote » n'est pas encore inscrite dans le credo de tout homme politique, comme une règle de conduite inexorable, et l'on enregistre parfois des décisions imprévues de nos assemblées, dues à des mouvements oratoires ou à des incidents de séances qui ont bouleversé les consciences et entraîné les volontés.

D'autre part, il n'est pas certain que la mission de ces mandataires prétendus compétents soit si aisée à remplir, et par suite donne de si bons résultats qu'on veut bien l'accorder. En possession de la boîte à bulletins d'un absent, le mandataire est souvent très perplexe en présence de l'aspect nouveau de la question, telle que les débats la transforment. Comment deviner quelle eût été la décision de l'absent ? Lorsque le suppléant officieux a réussi à repousser l'assaut de

voisins importuns, soucieux de rendre à sa place le service qui ne leur est pas demandé, est sorti de ses perplexités et a jeté dans l'urne le fatidique bulletin, rien ne prouve que son mandat ait été ponctuellement et utilement rempli. Souvent le lendemain, *l'Officiel* publiera au nom de l'intéressé une rectification scandaleuse.

Quant au spectre des impossibilités pratiques que l'on indique contre le vote personnel, il est démesurément grossi. Sans doute, il est des événements qui légitiment l'absence. Mais les partisans du vote personnel n'ont jamais prétendu les rayer d'un trait de plume et dans ces cas la vieille procédure des congés jouera comme par le passé. Pour les travaux et besognes plus ou moins utiles, mais à coup sûr, accessoires, qui accablent nos députés et lui prennent son temps, même pendant les séances de la Chambre, il est possible d'organiser plus méthodiquement le travail parlementaire et extra-parlementaire de manière qu'ils n'empiètent plus l'un sur l'autre. C'est une question d'organisation intérieure qui ne paraît pas insoluble. En tous cas, il semble illogique de sacrifier le principal et l'essentiel de la fonction de représentant que constitue l'acte de voter au secondaire et à l'accessoire que représentent toutes ces besognes parlementaires.

La même réponse peut être donnée à ceux qu'effraie

le cauchemar des coalitions de circonstances : un bon règlement peut les prévoir et les empêcher dans une certaine mesure ; d'ailleurs, comme le dit, très justement, M. Marin, elles ne sont possibles que s'il y a peu de députés présents et qu'un rapide pointage permet d'en escompter le succès. Or, avec le vote personnel le nombre des présents se trouvera considérablement augmenté et rendra chimérique le danger signalé.

En résumé, au point de la simple pratique parlementaire, les arguments présentés en faveur du vote par procuration ne résistent guère à une critique loyale et seraient-ils fondés, ils ne peuvent contrebalancer les avantages très réels qu'assure le vote personnel. Bornons-nous à les signaler.

Indirectement, le vote personnel provoquerait une meilleure organisation du travail parlementaire en empêchant, pratiquement, la simultanéité des réunions de commissions, de groupes et de l'assemblée elle-même, en diminuant le nombre des séances, mais en leur assurant une fécondité plus grande par une préparation plus approfondie qui porterait notamment sur la fixation d'ordre du jour plus précis s'opposant à des votes de surprise.

La crainte de l'électeur étant, pour l'élu, l'aiguillon de sa paresse, le vote personnel diminuerait le nombre des absents sans motif légitime, puisqu'il serait aisé

pour l'électeur, de s'assurer, par un rapide coup d'œil sur la liste du scrutin, si son représentant a voté et, par suite, s'il a assisté à la séance. L'habitude une fois prise de venir presque régulièrement au Palais Bourbon, l'ancien député abstentionniste finirait par prendre goût au travail parlementaire, et à s'intéresser aux discussions. Il ne serait plus le passif bulletin de vote aux mains d'un tiers irresponsable, il deviendrait une intelligence en éveil, soucieuse des destinées du pays et une volonté éclairée se décidant en connaissance de cause.

Les lois elles-mêmes se ressentiraient de cette transformation des mœurs parlementaires, puisqu'elles seraient l'œuvre de collaborateurs effectifs, et que les compétences n'hésiteraient plus à affronter la tribune, assurées d'avoir devant elles, non plus d'impassibles porteurs de mandats impératifs, mais des auditeurs susceptibles d'être émus, convaincus, conquis.

Ainsi le vote personnel concorde avec les principes du droit public, avec les postulats de morale élémentaire qui doivent régir les relations de l'électeur et de l'élu, enfin, avec la meilleure organisation parlementaire.

Vu le président de la thèse
DELPECH.

Vu pour le Doyen
DESLANDRES.

Vu et permis d'imprimer :
Dijon, le 11 novembre 1912
Le Recteur de l'Académie,
E. BOIRAC.

BIBLIOGRAPHIE (1)

I. — Ouvrages généraux et spéciaux

Angeli (Alexandre). — Le Secret du vote dans les élections politiques. Paris, Rousseau, 1909.

Aubry et Rau. — Cours de droit civil, t. IV, § 413. Paris. Marchal-Billard et Cie, 1871.

Bentham (Jérémie). — Tactique des assemblées législatives, 2 vol. traduits par Ét. Dumont, chap. VI du Président.

Béquet. — Répertoire de droit administratif. Vo Chambres législatives.

Blet. — Élaboration et vote des lois. Thèse Caen, 1893.

Cruet. — La Vie du droit et l'impuissance des lois. Paris, Flammarion, 1908, p. 328 et suiv.

Dalloz. — Répertoire, Mandat, § 280. Supplément 106.

Dasents (A.-I.). — The Speaker of the house of commons. New-York, 1911.

Duguit (Léon). — L'État, le droit objectif, et la loi positive. Paris, Fontemoing, 1901.

Erskine May. — Traité des privilèges, procédures et

1. Nous ajoutons à titre documentaire, une liste d'ouvrages que nous n'avons pas eu l'occasion de citer tous individuellement au cours de notre travail, mais qui nous ont paru d'un intérêt capital pour des recherches plus approfondis.

usages du Parlement anglais, t. I et II, traduits par J. Delpech. Paris, 1909.

Esmein. — Éléments de droit constitutionnel français et comparé. Paris, Larose et Tennin, 1906.

Ferron. — Les Commissions parlementaires et le travail législatif des Chambres. Thèse Paris, 1900.

Follett (Miss). — The Speaker of the house of Representatives. New-York, 1904.

Franqueville (comte de). — Le Gouvernement et le Parlement britanniques. Paris, Rotchschild, 1887. 3 vol., t. III. La procédure parlementaire.

Glasson. — Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre, comparés au droit et aux institutions de la France. Paris, Durand, Pedone et Lauriel, 1881, 6 vol., t. IV.

Guillouard. — Traité des contrats aléatoires et du mandat.

Jèze (Gaston). — Principes généraux du droit administratif. Paris, Berger-Levrault, 1904.

Jornel de la Laurentie. — De la délégation de compétence. Thèse Bordeaux, 1910.

Labbé. — De la Préparation des lois dans les commissions parlementaires. Thèse Poitiers, 1901.

Manuel de Jefferson, traduit par Joseph Delpech et Antoine Marcaggi dans les Annales des Facultés de droit et des lettres d'Aix, t. I, 1905, fasc. 2 et 4, p. 1 à 197.

Moreau et Delpech. — Les Règlements des assemblées législatives. Paris, Giard et Brière, 2 vol., 1906.

Pierre (Eugène). — Traité de droit politique, électoral et parlementaire. Paris, Martinet, 4e édition.

Planiol. — Traité de droit civil. Paris, Pichon, 1904.

Pollet. — La Présidence des Chambres françaises. Thèse Province, 1908.

Pothier. — Œuvres annotées par Bugnet, t. V. Traité du contrat de mandat. Paris, Cosse et Marchal, 1861.

Ripert (Henri). — La Présidence des assemblées politiques. Paris, Rousseau, 1908.

Troplong. — Du Mandat, n° 446. Paris, Hingray, 1904.

II. — Actes relatifs au fonctionnement des Assemblées législatives françaises antérieurs aux textes de 1876

Règlement du 29 juillet 1789, Assemblée constituante. *Duvergier*, t. I, p. 35.

Règlement du 18 octobre 1791. Assemblée législative. *Duvergier*, t. IV, p. 6.

Règlement du 28 septembre 1792. Convention. *Duvergier*, t. V, p. 9.

Règlement du 28 fructidor an III (14 septembre 1795), projet La Reveillère-Lepaux, au nom de la commission des onze concernant la tenue et l'ordre du Conseil des Anciens et du Conseil des Cinq-Cents. *Moniteur*, premier jour complémentaire de l'an III (17 septembre 1795), p. 1442 ; le décret est à la page 1453.

Loi du 5 nivôse an VIII, relative à la convocation et à l'ouverture des premières séances du corps législatif et du tribunal. *Duvergier*, t. XII, p. 52.

Loi du 19 nivôse an VIII, concernant les opérations et communications respectives des autorités chargées par la constitution de concourir à la formation de la loi. *Duvergier*, t. XIII, p. 63.

Règlement intérieur du tribunat, 27 nivôse an VIII (17 janvier 1800). *Duvergier*, t. XII, p. 68.

Sénatus-consulte du 12 fructidor an X (30 août 1802)

relatif à la tenue des séances et à l'ordre des délibérations du Sénat. *Duvergier*, t. XIII, p. 527.

Sénatus-consulte du 28 frimaire an XII (20 décembre 1803). Corps législatif. *Duvergier*, t. XIV, p. 465.

Règlement du 25 juin 1814, Chambre des députés. *Duvergier*, t. XIX, p. 115.

Règlement du 2 juillet 1814, Chambre des Pairs. *Duvergier*, t. XIX, p. 164.

Loi du 13 août 1814, portant règlement pour les relations des Chambres avec le roi et entre elles. *Duvergier*, t. XIX, p. 204.

Résolution du 23 août 1830, Chambre des députés. *Duvergier*, t. XXX, 2e partie, p. 1.

Résolution du 7 septembre 1830, Chambre des Pairs. *Duvergier*, t. XXX, 2e partie, p. 3.

Règlement du 19 juin 1833, Chambre des Pairs. *Duvergier*, t. XXXIX, p. 464.

Règlement du 28 janvier 1839, Chambre des députés. *Duvergier*, t. XXXIX, p. 447.

Décret du 1er-3 mai 1848, relatif à la constitution provisoire de l'Assemblée Nationale, à la vérification des pouvoirs et à la constitution définitive. *Duvergier*, t. XLVIII, p. 192.

Règlement des 11, 12, 13, 16, 18, 19, 20, 31 mai 1848. Assemblée Nationale. *Duvergier*, t. XLVIII, p. 289.

Règlement du 6 juillet 1849, Assemblée législative, *Moniteur*, 28, 29, 30 juin ; 3, 6, 7 juillet, p. 2179, 2187, 2203, 2237, 2262, 2275.

Décret impérial des 31 décembre 1852, 13 janvier 1853, portant règlement des rapports du Sénat et du Corps législatif avec l'Empereur et le Conseil d'État et établissant les conditions organiques de leurs travaux. *Duvergier*, t. LIII, p. 6.

Décret impérial des 3-7 février 1861 (même objet). *Duvergier*, t. LXI, p. 59.

Décret impérial des 5-16 février 1867 (même objet). *Duvergier*, t. LXVII, p. 26.

Décret impérial du 23 mars 1867. *Duvergier*, t. LXVII, p. 56.

Décret impérial du 8 novembre 1869, concernant les rapports entre le gouvernement de l'Empereur, le Sénat, le Corps législatif et le Conseil d'État. *Duvergier*, t. LXIX, p. 326.

Décret impérial du 29 mai 1870 (même objet). *Duvergier*, t. LXX, p. 150.

Règlement du 10 janvier 1870, Sénat. *Journ. off.*, 5, 6, 9, 11 janvier, p. 15, 20, 40, 52.

Règlement du 2 février 1870, Corps législatif. *Journ. off.*, 13, 14, 15, 16, 22, 23, 25 janvier, 3 février, p. 70, 84, 96, 104, 150, 157, 159, 232.

Règlement du 8 juin 1870, Sénat. *Journ. off.*, 4, 8, 9 juin, p. 932, 951, 959.

Remise en vigueur le 13 février 1871, du règlement de 1849, Assemblée nationale. *Journ. off.*, 17 février, p. 95.

Règlement du Sénat, 31 mai et 10 juin 1876.

Règlement de la Chambre des Députés, 16 juin 1876.

III. — Revues

Annales des sciences politiques, année 1889, p. 1.

Bulletin de législation comparée, années 1875, 1876, t. IV. Études sur les règlements des assemblées législatives en Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède, Suisse, par MM. Boughi, Daguin, Danesthan, Dareste, David, Dubois, Jozon, Leclercq, Roux, Torres Campos Vergniaud.

Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, années 1902, t. XVII, p. 100,

t. XVIII, p. 193. — 1903, t. XIX, p. 100 et 101. — 1904, t. XXI, p. 125 et 127 — 1905, t. XXII, p. 625. — 1906, t. XXIII, p. 5. — 1908, t. XXV, p. 257. — 1910, t. XXVII, p. 531. — 1912, t. XXIX, p. 201 et 329.

Revue politique et parlementaire, année 1895, 15 janvier.

Projets de résolution déposés à la Chambre des Députés

a) *Concernant le vote majoritaire*

Rapport fait par M. Georges Graux, député. *Journ. off.*, S. O., 1898, déposé à la séance du 12 juillet. Doc. parl., annexe n° 250, p. 1410.

Proposition de résolution présentée par M. Antide Boyer, député, *Journ. off.*, S. O., 1902, séance du 12 juin. Doc. parl., annexe n° 60, p. 520. — Rapport présenté par M. Carpot, député. Doc. parl., annexes n° 285 et 286, p. 776.

Projet de résolution présenté par M. Jules-Louis Breton, député. *Journ. off.*, S. O., 1902. Déb. parl., séance du 16 juin. Dépôt, p. 1861. Discussion, 2618.

Projet de résolution présenté par M. Réveillaud, député. *Journ. off.*, S. E., 1902. Déb. parl., séance du 20 novembre, p. 2679.

Rapport fait par M. Jules-Louis Breton, député. *Journ. off.*, S. O., 1903, séance du 15 janvier. Doc. parl., annexe n° 637, p. 5.

Projet de résolution présenté par M. Jules-Louis Breton, député. *Journ. off.*, S. O., 1903. Déb. parl.,

séance du 12 février, p. 625. Doc. parl., annexe n° 746, p. 207.

Projet de résolution présenté par M. Maurice Viollette, député. *Journal off.*, S. O., 1904. Déb. parl., séance du 23 mars, p. 1119. Doc. parl., annexe n° 1629, p. 597.

Projet de résolution présenté par M. Messimy, député. *Journ. off.*, S. O., 1905, séance du 2 février. Doc. parl., annexe n° 2228, p. 49. — Rapport présenté par M. Jules-Louis Breton. *Journ. off.*, S. O., 1905. Doc. parl., annexe n° 2245, p. 138.

Projets de résolutions présentés par MM. Colliard, Groussier, Zévaès, Allard, Varenne, Laborl Lemire, Charles Benoist, députés. *Journ. off.*, S. O., 1906. Séance du 22 juin. Doc. parl., annexes n°s 137, 138, 139, 140, p. 631. — Rapport présenté par M. Puech, député, annexe n° 151, p. 720.

Projet de résolution présenté par Jules-Louis Breton, *Journ. off.*, S. O., 1906. Séance du 12 juin. Doc. parl., annexe n° 5, p. 449. — Rapport présenté par M. Louis Martin, député, annexe n° 128, p. 623.

Proposition de résolution présentée par M. Tournade, député. *Journ. off.*, S. O., 1908, séance du 23 mars. Doc. parl., annexe n° 1616, p. 257. Déb. parl., p. 1704.

Proposition de résolution présentée par MM. Jules-Louis Breton, Arthur Groussier, Louis Marin, Marcel Sembat, députés. *Journ. off.*, S. O., 1910. Déb. parl., séance du 10 juin 1910, p. 2339 et 2105. Discussion, p. 2869. Doc. parl., annexe n° 76, p. 480. — Rapport présenté par M. Maunoury, député. Doc. parl., annexe n° 222, p. 593.

Proposition de résolution présentée par M. Emmanuel Brousse, député. *Journ. off.*, S. O., 1910, séance

du 10 juin. Doc. parl., annexe n° 77, p. 483.

Proposition de résolution présentée par M. Maunoury, député. *Journ. off.*, S. O., 1910, séance du 28 juin. Doc. parl., annexe n° 189, p. 519. — Rapport présenté par M. Maunoury. Doc. parl., annexe n° 222, p. 593. — Listes électorales des groupes de la Chambre. Déb. parl., p. 2424, 2770, 2998. — Listes des candidats aux grandes commissions permanentes, p. 2435, 2507, 2771, 2795, 2821, 3099. — Nomination des grandes commissions, p. 2515. 2854 et 2872.

Propositions de résolution présentées par MM. Jules-Louis Breton, Maunoury, Carpot, députés. *Journ. off.*, S. O., 1910. Déb. parl., séance du 1er juillet, p. 2363; discussion, p. 2392-2397; urgence votée, p. 2395; adoption, p. 2401-2402. — Listes électorales, p. 2463; scrutin, p. 2476; dépouillement, p. 2503, 2546 à 2557.

Projet de résolution présenté par M. Jules-Louis Breton, député. *Journ. off.*, S. O., 1911. Déb. parl., séance du 6 juillet. Discussion, p. 2648, 2654, adop., 2662. Doc. parl., annexe n° 1120, p. 628.

Proposition de résolution présentée par M. Jénouvrier, de Lamarzelle, sénateurs et leurs collègues. *Journ. off.* Sénat, S. O., 1910, séance du 5 juillet. Doc. parl., annexe n° 332, p. 1000.

Proposition de résolution présentée par M. Cazeneuve, sénateur. *Journ, off.* Sénat, S. E., 1911. Déb. parl., séance du 7 décembre, p. 1504, 1507.

Rapport présenté par M. Servant, sénateur, séance du 25 novembre 1911. Doc. parl., annexe n° 368, p. 16.

b) *Concernant le vote public*

Projet de résolution présenté par MM. le comte de Lanjuinais, de Ramel, le lieutenant-colonel du Halgouët et plusieurs de leurs collègues. *Journ. off.*, S. O., 1901, séance du 22 février. Doc. parl., annexe n° 1454, p. 560.

Projet de résolution présenté par M. Massabuau, député. *Journ. off.*, S. O., 1903. Déb. parl., séance du 19 janvier, p. 77. Doc. parl., annexe n° 675, p. 69.

Projet de résolution présenté par M. Pastre, député. *Journ. off.*, S. O., 1903. Déb. parl., séance du 10 février, p. 600. Doc. parl., annexe n° 744, p. 205.

Rapport présenté par M. le comte du Périer de Larsan, député. *Journ. off.*, S. O., 1905, séance du 22 février. Doc. parl., annexe n° 2263, p. 231.

Proposition de résolution déposée par M. Baudry d'Asson, député. Déb. parl., séance du 14 janv. 1904, p. 10.

Proposition présentée par M. François Fournier. *Journ. off.*, S. O., 1905. Déb. parl., séance des 2 et 12 février, p. 3898. Doc. parl., annexe n° 2226, p. 47. — Rapport présenté par M. Dauzon, député, séance du 1er décembre. Doc. parl., annexe n° 2805, p. 115.

Projet de résolution présenté par M. Maujan, député. *Journ. off.*, S. O., 1906. Déb. parl., séance du 26 juin 1906, p. 2093. Doc. parl., annexe n° 145, p. 631. — Rapport présenté par M. Louis Marin, député. *Journ. off.*, S. E., 1908. Doc. parl., annexe n° 2198, p. 239.

Projet de résolution présenté par M. de Pressensé, député. *Journ. off.*, S. O., 1907. Déb. parl., séance du 23 mai, p. 1060.

Projet de résolution présenté par M. Massabuau, député.

Journ. off., S. O., 1908. Déb. parl., séance du 6 juin, p. 1230. Doc. parl., 1909, annexe n° 1792, p. 963. — Rapport présenté par M. Louis Marin, député. *Journ. off.*, S. O., 1910, séance du 20 janvier. Doc. parl., annexe n° 3031, p. 36.

Proposition de résolution présentée par M. Carpot, député. *Journ. off.*, S. O., 1909, séance du 23 juin 1909. Doc. parl., annexe n° 2594, p. 1265.

Proposition de résolution présentée par M. Louis Marin, député. *Journ. off.*, S. O., 1909, séance du 2 juillet. Doc. parl., 1910, annexe n° 2641, p. 2447. — Rapport présenté par M. Louis Marin. Doc. parl., annexe n° 2654, p. 1288.

c) *Concernant le vote personnel*

Projet de résolution présenté par MM. Lasies, Flayelle, Cunéo d'Ornano, députés. *Journ. off.*, S. O., 1904. Déb. parl., séance du 8 mars, p. 627. Doc. parl., annexe n° 1573, p. 246. — Rapport fait par M. du Périer de Larsan. Doc. parl., annexe n° 1630, p. 629.

Projet de résolution présenté par M. Lasies député. *Journ. off.*, S. O., 1904. Déb. parl., p. 659. Doc. parl., annexe n° 1576, p. 246. — Rapport fait par M. Pierre Poisson. Doc. parl., annexe n° 1722, p. 648.

Projet de résolution présenté par MM. Louis Martin, Charles Benoist, Grousseau, députés. *Journ. off.*, S. E., 1904, séance du 7 novembre. Doc. parl., annexe n° 2036, p. 130.

Projet de résolution présenté par M. de Castelnau, député. *Journ. off.*, S. E., 1906. Déb. parl., séance du 4 décembre, p. 2894.

Rapport fait par M. du Périer de Larsan, député. *Journ.*

off. S. O. 1907. Séance du 18 mars. Doc. parl., annexe n° 860, p. 243.

Projet de résolution présenté par M. Bonnevay, député. *Journ. off.*, S. O. 1908. Déb. parl., séance du 12 mars, p. 568. Doc. parl., annexe n° 1.573, p. 215.

Proposition de résolution présentée par M. François Arago, député. *Journ. off.*, S. O. 1909. Déb. parl., séance du 15 juin 1909, p. 1.465 ; discussion 2139, 2163 ; adoption 2145, 2170.

Proposition de résolution présentée par M. Lasies, député. *Journ. off.*, S. O. 1909. Déb. parl., séance du 30 juin, p. 1.735.

Proposition de résolution présentée par M. Louis Marin, député. *Journ. off.*, S. O. 1910, séance du 11 juillet. Doc. parl., annexe n° 308, p. 1719.

Proposition de résolution présentée par M. Joseph Patureau-Mirand. *Journ. off.*, S. O. 1910, séance du 12 juillet. Doc. parl., annexe n° 340, p. 698.

Proposition de résolution présentée par M. Jules Delahaye, député. *Journ. off.*, S. O. 1911, séance du 13 janvier. Doc. parl., annexe n° 669, p. 50.

ERRATA

P. 15, 1re ligne. *Au lieu de :* de sa médiocrité, *lire :* de cette médiocrité.
P. 35, 1re ligne. *Au lieu de :* se trouvant, *lire :* se trouvent.
— 21e ligne. *Au lieu de :* de majorité, *lire :* de majorités.
P. 36, 20e ligne. *Au lieu de :* de listes, *lire :* de liste.
P. 39, 4e ligne. *Au lieu de :* assemblée nationale, *lire :* Assemblée Nationale.
P. 41, 3e et 5e lignes. *Au lieu de :* assemblée nationale, *lire :* Assemblée Nationale.
P. 44, 12e et 17e lignes. *Au lieu de :* assemblée nationale, *lire :* Assemblée Nationale.
P. 44, 10e ligne. *Au lieu de :* tyranie, *lire :* tyrannie.
P. 45, 24e ligne. *Au lieu de :* marime, *lire :* marine.
P. 69, 11e ligne. *Au lieu de :* assuré, *lire :* assurée.
— 22e ligne. *Au lieu de :* permanant, *lire :* permanent.
P. 71, 20e ligne. *Au lieu de :* nommé, *lire :* nommée.
P. 86, 6e ligne. *Au lieu de :* Morrelet, *lire :* Morellet.
P. 110, 10e ligne. *Au lieu de :* la Chambre a eu, *lire :* la Chambre a.
P. 110, *ad notam* 1, 3e ligne. *Au lieu de :* tribuue, *lire :* la tribune.
P. 124, 9e ligne. *Au lieu de :* nourri, *lire :* nourris.
P. 134, 17e ligne. *Au lieu de :* faveur, *lire :* faveurs.
P. 134, 20e ligne. *Au lieu de :* d'utopie, *lire :* d'utopique.
P. 139, 16e ligne. *Au lieu de :* les votes, *lire :* le vote.
P. 140, 12e ligne. *Au lieu de :* vingt-deux, *lire :* vingt.
P. 150, 22e ligne. *Au lieu de :* seul, *lire :* seuls.
P. 158, 12e ligne. *Au lieu de :* de ses motifs, *lire :* des motifs.
P. 163, 7e ligne. *Au lieu de :* donné, *lire :* donner.
P. 171, *ad notam* 1907. *Au lieu de :* M. du Perrier, *lire :* M. du Périer.
— *ad notam Au lieu de :* Bonevay, *lire :* Bonnevay.
P. 181, *ad notam* 4, 7e ligne. *Au lieu de :* peut substituer, *lire :* se substituer.
P. 187, 17e ligne. *Au lieu de :* station, *lire :* stations.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION. — Nature juridique du vote. — Intérêt de son étude. — Les trois caractères du vote 7

CHAPITRE PREMIER. — Le vote est majoritaire 19

Première section. — Modalités du vote majoritaire. — Quorum. — Majorité absolue et majorité renforcée 19

Section II. — La nomination des grandes commissions par l'élection proportionnelle 41

CHAPITRE II. — Le vote est public 75

Première Section. — Le scrutin public et le scrutin secret 77

Section II. — Les exceptions apparentes à la règle de la publicité. — Elections de personnes. — La Présidence. — Les débats en comité secret 91

Section III. — Les exceptions proposées à la règle de la publicité. — La vérification des pouvoirs. — La loi de finances 119

CHAPITRE III. — Le vote est personnel 135

Première section. — Les procédés matériels de votation. — Le vote des absents 136

Section II. — Théorie de la personnalité du vote 178

BIBLIOGRAPHIE 193

Imprimerie Jouve et Cie, 15 rue, Racine, Pariis — 1816-12